

# PS

POLITEIA *del SUR*

1 / 2024

Sobre el Colonialismo de Asentamiento:  
Desde Adam Kirsch hasta Latinoamérica.  
*Aviva Chomsky*

La legitimidad como criterio de juridicidad de la  
actuación de la administración pública.  
*Juan Carlos Benalcázar Guerrón*

Los derechos en espera. Intervención o abstención  
estatal y anhelos de buena administración.  
*Isaac Augusto Damsky*

Dilemas y desafíos de la Democracia inclusiva en  
Panamá: Claves del proceso electoral y los retos  
institucionales.  
*Thais E. Alessandria Camacho*

La mayor rebeldía de las mujeres:  
El acceso al poder público en Nayarit 1953-2023.  
*Lourdes Consuelo, Pacheco Ladrón de Guevara,  
Francisco Javier Urciaga Espinosa y Xóchitl Angélica  
Arreola Ávila*

Populism as Structural effect of politics in Latin  
America.  
*Jesús Tovar Mendoza*

La democracia germinal: Los intentos de  
democratización en México previos a 1977.  
*Marco Antonio Adame Meza, Mariela Cázares Nuñez*

Retos de la nueva administración pública federal:  
Un análisis sobre el futuro de la educación en México.  
*Javier Saldaña Almazán*

Colonización y violencia de Israel contra Palestina:  
Una mirada desde el necropoder.  
*Adrian Espinoza Chapula*



iiEPAL INSTITUTO INTERNACIONAL DE  
ESTUDIOS POLÍTICOS AVANZADOS



POLITEIA *del SUR*

1

# PS

POLITEIA *del SUR*



1 / 2024



PS  
POLITEIA *del* SUR



IiEPA  
"Ignacio Manuel Altamirano"  
U A G r o





PS  
POLITEIA del SUR



**ROSA ICELA OJEDA RIVERA**  
Directora General

CRISTINA ABRIL MORENO HERNÁNDEZ  
**Directora Editorial**

DAVID CIENFUEGOS SALGADO  
**Director Ejecutivo**

VERÓNICA CERVANTES MACIEL  
**Coordinadora de la Mesa de Redacción**

LUIS ARMANDO VINALAY LÓPEZ  
**Coordinador de Diseño Web y Redes**

GUADALUPE ARISMEL ARZETA ALONSO  
**Coordinadora de Traducciones**

**Consejo Asesor Internacional:** Víctor Alarcón Olguín (UAM-Iztapalapa). Fernando Ayala Blanco (FCPyS, UNAM). Isaac Damsky (Universidad de Buenos Aires). Guillermo Fernández Ampié (FFyL, UNAM). Rosa-Linda Fregoso (Universidad de California). Flavia Freidenberg (UNAM). Secundino González Marrero (Universidad Complutense de Madrid). Julia Estela Monárrez Fragoso (El Colegio de la Frontera Norte). Javier Oliva Posada (FCPyS, UNAM). Paloma Román Marugán (Universidad Complutense de Madrid). Ligia Tavera Fenollosa (Flasco-México). Jesús Tovar Mendoza (UAEMex). Martha Singer Sochet (FCPyS, UNAM). Melisa W. Wright (The Pennsylvania State University)

**Consejo Académico:** Marco Antonio Adame Meza. Raúl Calvo Barrera. Mariela Cázares Núñez. David Cienfuegos Salgado. Raúl Fernández Gómez. Martín Fierro Leyva. Rosa María Gómez Saavedra. Frida Verence Hernández Ojeda. Silvestre Licea Dorantes. Cristina Abril Moreno Hernández. Rosa Icela Ojeda Rivera. Salvador Rogelio Ortega Martínez. Alejandra Santoyo Serrano. Gema Tabares Merino. Eudocio Téllez Santiago (Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados).

**Consejo Editorial:** Maritza Alcaraz Ramírez (UAGro). Fernando Barrientos del Monte (Universidad Autónoma de Guanajuato). Dixyn Yobahany Chino Alvarado (UAGro). Luis Mendoza Cruz (IBD, Senado de la República). Fermín Edgardo Rivas Prats (FCPyS, UNAM). José Luis Estrada Rodríguez (BUAP). Erick Ruiz de la Cruz (FCPyS, UNAM). Adrián Espinoza Chapula (UAGro).

**Mesa de Redacción:** Mía Jazmín Castillo Rodríguez. Christopher Escobar Jiménez. Nadia García Rivera. Karely Jaimes Ramos. Dania Lizeth Mendoza Olivera. Alejandra Salazar Suástegui. Carmen Inés Vega González. Shaiel Rentería Hernández.

La pintura que ilustra la portada de este primer número es de la artista Areli Eunice Gómez Martínez, titulada "Palabras al viento" (70 x 50 cms, acuarela, 2023, Colección particular).

**¿Quiénes somos?** Politeia del Sur es una revista académica, semestral, del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano". Arbitrada bajo el sistema de doble ciego busca contribuir a la reflexión, diálogo y debate de los temas más actuales de la ciencia política y las ciencias sociales desde un enfoque crítico del conocimiento.

**Misión.** Politeia del Sur es parte de un proyecto académico que busca influir en la discusión teórica y práctica de los saberes en torno a Democracia, Poder, Género, Actores e Instituciones Políticas, Movimientos Sociales y Políticas Públicas.

**Visión.** Politeia del sur tiene como visión contribuir a que las reflexiones teóricas fortalezcan su vínculo con la realidad social a través de propuestas de solución a los problemas del mundo contemporáneo, del sur a lo global.

Datos de contacto digital:

[politeiadelsur@uagro.mx](mailto:politeiadelsur@uagro.mx)

<http://revistapoliteiadelsur.uagro.mx>

<https://x.com/PoliteiaDelSur>

FB: Revista Politeia del Sur del IIEPA IMA UAGro

Número 1, noviembre de 2024. **Politeia del Sur** es una publicación semestral del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano" de la Universidad Autónoma de Guerrero. Editor responsable: Dra. Rosa Icela Ojeda Rivera Número de certificado de Reserva: en trámite. Número de Certificado de Licitud de Título: en trámite. Número de Certificado de Licitud de Contenido: en trámite. Domicilio: Av. del Espanto no. 50, Col. Hornos Insurgentes, CP 39350, Acapulco, Guerrero, México. Correo electrónico: [politeiadelsur@uagro.mx](mailto:politeiadelsur@uagro.mx) Teléfono: (+52) 744 445 7503 ext. 04

***Las opiniones expresadas en los artículos publicados son responsabilidad de sus autores.***



Núm. 1  
Noviembre de 2024

PS  
POLITEIA del SUR

## Índice/Index

Presentación Message from the managing director <i>Rosa Icela OJEDA RIVERA</i>	7
Sobre el colonialismo de asentamiento: desde Adam Kirsch hasta Latinoamérica About settler colonialism: from Adam Kirsch to Latinoamerica <i>Aviva CHOMSKY</i>	9
La legitimidad como criterio de juridicidad de la actuación de la administración pública. Legitimacy as a criterion for the legality of the actions of the public administration. <i>Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN</i>	21
Los derechos en espera. Intervención o abstención estatal y anhelos de buena administración. Rights on hold. State intervention or abstention and the desire for good administration. <i>Isaac Augusto DAMSKY</i>	49
Dilemas y desafíos de la Democracia inclusiva en Panamá: Claves del proceso electoral y los retos institucionales Dilemmas and challenges of inclusive democracy in Panama: Keys to the electoral process and institutional challenges <i>Thais E. Alessandria CAMACHO</i>	83
La mayor rebeldía de las mujeres: El acceso al poder público en Nayarit 1953-2023 Women's greatest rebellion: Access to public power in Nayarit 1953-2023. <i>Lourdes Consuelo PACHECHO LADRÓN DE GUEVARA, Francisco Javier URCIAGA ESPINOSA y Xóchitl Angélica ARREOLA ÁVILA</i>	109
Populism as Structural Effect of Politics in Latin America. El populismo como efecto estructural de la política en América Latina. <i>Jesús TOVAR MENDOZA</i>	125



La democracia germinal: Los intentos de democratización en México previos a 1977 Germinal democracy: Democratization attempts in Mexico prior to 1977 <i>Marco Antonio ADAME MEZA y Mariela CÁZARES NÚÑEZ</i>	155
Retos de la nueva administración pública federal: Un análisis sobre el futuro de la educación en México Challenges of the new federal public administration: An analysis of the future of education in Mexico <i>Javier SALDAÑA ALMAZÁN</i>	171
Colonización y violencia de Israel contra Palestina: Una mirada desde el necropoder <i>Israeli colonization and violence against Palestine: A view from necropower</i> <i>Adrián ESPINOZA CHAPULA</i>	185
Colaboradores <i>Collaborators</i>	207



## PRESENTACIÓN

Tienen en sus manos el primer número de la revista *Politeia del Sur*, medio generado para el impulso de la reflexión teórico-académica y para la incidencia de la reflexión aplicada a problemas del mundo actual, desde el sur global y para el mundo global.

*Politeia del Sur* es producto del esfuerzo de un centro educativo desde la universidad pública, la Autónoma de Guerrero, y es a la vez, resultado de 22 años de trabajo desde los programas educativos de Ciencia Política y Administración Pública con enfoque en la igualdad de las mujeres promovidos desde el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano" (IIEPA-IMA).

La revista cuenta con estructuras horizontales en sus diferentes Consejos: Editorial, Nacional e Internacional lo que garantiza procesos de selección de contenidos atingentes y oportunos. *Politeia del Sur* está abierta a colaboraciones de todo el mundo, en los idiomas inglés, italiano, francés y portugués. Cada número tiene una temática central sin dejar ser misceláneo en cuanto a contenidos en las disciplinas, política y las ciencias sociales, pero también en cuanto a temáticas tan variadas como poder, gobierno, democracia, administración, violencia, género, derechos humanos entre otros.

Este primer número de *Politeia del Sur* aborda como temática de fondo las elecciones en el ámbito de los regímenes democráticos, administración pública, colonialismo, populismo y violencia política.

Rosa Icela Ojeda Rivera  
Directora General

Acapulco, Gro., noviembre de 2024



# SOBRE EL COLONIALISMO DE ASENTAMIENTO: DESDE ADAM KIRSCH HASTA LATINOAMÉRICA\*

Aviva CHOMSKY

SUMARIO: 1. Introducción. 2. ¿Colonialismo de asentamiento en Latinoamérica? 3. Neocolonialismo y colonialismo de asentamiento: ¿contradictorios o complementarios? 4. Colonialismo de asentamiento y descolonización. 5. Descolonización en el siglo XXI dentro de y más allá del estado-nación.

## 1. Introducción

En la escuela, tal vez aprendimos que Simón Bolívar propuso la expansión al noreste de Colombia en su búsqueda por unificar la región. Puede ser que no hayamos aprendido que sugirió despreocupadamente que “los salvajes que viven ahí serán civilizados y nuestras posesiones incrementarán”, usando lo que hoy llamaríamos un lenguaje propio del colonialismo de asentamiento. A lo largo del siglo XIX, las personas indígenas de la región percibieron a los intrusos colombianos como “españoles”, y el regreso de las misiones católicas al final de ese siglo dio continuidad a la “hispanización” religiosa promovida por el Estado. En 1949 James Parsons usó el término “colonización” en una descarada descripción titulada *Colonización antioqueña en el oeste de Colombia*.

Aunque no es la narrativa predominante, esta historia de Latinoamérica puede entenderse desde la perspectiva del colonialismo de asentamiento, un término que comienza a volverse popular en estudios sobre Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Se ha vuelto extremadamente visible y —polémico— en las protestas contra la guerra de Israel en Gaza. Los manifestantes argumentan que Israel, al igual que Estados Unidos, fue creado por medio de un proceso de colonización que expulsó y eliminó a la población nativa (palestina, en el caso de Israel), y que la justicia requiere no solo detener el genocidio en Gaza, sino también reconocer y reparar esas injusticias históricas.

---

\* Traducción de Ema Chomsky, Stephanie Valencia-Rangel y Guillermo Fernández Ampié. La versión original en inglés de este artículo fue publicada en *ReVista, the Harvard Review of Latin America*, en octubre de 2024.



*Retrato de Simón Bolívar. Encyclopedia Britannica.  
Recuperado el 10 de octubre de 2024.*

Críticos del término, como Adam Kirsch, del diario *Wall Street Journal*, en su nuevo libro *Sobre el colonialismo de asentamiento: Ideología, violencia, y justicia*, sostienen exactamente lo contrario. Kirsch argumenta contra el “colonialismo de asentamiento” lo que los críticos de la derecha afirman sobre la “teoría crítica de la raza”, quejándose de que el concepto es divisivo, odioso y peligroso. Y como niega la legitimidad de los Estados existentes, incluyendo Estados Unidos e Israel, es inherentemente un llamado a la violencia y el genocidio. Extrañamente, mientras reconoce que los investigadores del colonialismo de asentamiento, desde Rashid Khalidi y Mahmoud Mamdani hasta Lorenzo Veracini, todos rechazan explícitamente la violencia y el genocidio y defienden, para Palestina, una solución de dos Estados o de un Estado con derechos plenos e iguales para judíos y no-judíos, Kirsch sigue insistiendo que el concepto inevitablemente lleva a las personas a un “territorio moralmente desastroso”. Además, ignora cuidadosamente los movimientos y proyectos latinoamericanos que desafían el colonialismo de asentamiento en su continente.



## 2. ¿Colonialismo de asentamiento en Latinoamérica?

Aunque el antropólogo Patrick Wolfe no inventó el término, su trabajo sobre el colonialismo de asentamiento, iniciado en la década de los 90 —especialmente en su artículo “Colonialismo de Asentamiento y la Eliminación del Nativo”— impulsó este campo de estudios. Como lo sugiere su título, el colonialismo de asentamiento se distingue del colonialismo tradicional (o de franquicia) porque su objetivo es reemplazar, en lugar de imponer un gobierno sobre la población nativa. Principalmente, este concepto se ha empleado en estudios sobre la “anglófera”: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica e Israel.



Alumnas del Colegio La Sagrada Familia.

*Estudiantes de la Escuela La Sagrada Familia. Finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia. Recuperado el 10 de octubre de 2020.*

Hasta hace poco, rara vez se invocaba el concepto en relación con Latinoamérica. Sin embargo, como lo mencionamos en el caso de Simón Bolívar, las élites latinoamericanas previo y posterior a la independencia persiguieron políticas de expansión territorial, hispanización, inmigración blanca patrocinada por el Estado y la “lógica de eliminación” en una manera muy parecida a la del colonialismo de asentamiento, y los pueblos indígenas latinoamericanos siguen



siendo sometidos a la violencia y expulsión de sus territorios hasta en nuestros días.

En Estados Unidos y Latinoamérica, el concepto del colonialismo de asentamiento puede visibilizar cómo la colonización de los pueblos indígenas evolucionó *después* del fin del colonialismo formal y de la fundación de los actuales Estados independientes. El poder del concepto tiene paralelismo en el “neocolonialismo”, que ayuda a analizar la subordinación de Latinoamérica “independiente” en el ámbito mundial.

Las políticas del Estado, la Iglesia y los colonos revelan las similitudes entre ambas partes del continente después de su independencia. Al igual que los Estados Unidos, casi todos los países recién independizados en Latinoamérica buscaron conquistar los territorios poblados por indígenas que no tenían bajo su control, y eliminar las instituciones indígenas. En Estados Unidos, las personas indígenas fueron esclavizadas, deportadas, masacradas, expulsadas, y asimiladas a la fuerza, mientras el nuevo país se adueñaba de sus tierras. Ninguna de estas tácticas era ajena a Latinoamérica posterior a su independencia, aunque las políticas de asimilación eran más comunes ahí. Como nos lo recuerda el autor indígena Gord Hill, en una de las pocas obras de los principios de la década de los noventa que proponen al colonialismo de asentamiento como un proceso panamericano, la exterminación y la asimilación, constituyen “dos métodos, un objetivo”.

Por toda América posindependencia, los gobernantes veían a las poblaciones periféricas y racializadas rurales como obstáculos retrógrados y primitivos a los proyectos de progreso y desarrollo económico que buscaban promover. El historiador Benjamin Hopkins, de la Universidad George Washington, argumenta que las estrategias comunes de “dominar la periferia salvaje” caracterizaron a los Estados del siglo XIX por todo el mundo y crearon precisamente la ingobernabilidad a la que decían enfrentarse. La “conquista del desierto” en Argentina es solo un ejemplo de un fenómeno presente en todo el continente.

Pensar sobre Latinoamérica postindependencia en términos del colonialismo de asentamiento ofrece nuevas maneras de pensar sobre la inmigración patrocinada por el Estado y el blanqueamiento racial, y sobre los proyectos de educación y asimilación. La obra de Margaret Jacobs, historiadora de la Universidad de Nebraska, sobre las escuelas residenciales y la remoción infantil, compara el colonialismo de asentamiento con otros contextos coloniales. En 1902, Colombia cedió sus territorios indígenas ingobernables directamente a la Iglesia Católica, donde las misiones impulsaron políticas similares. Fotos de algunas infancias indígenas Wayuu en los *orfelinatos* Capuchinos a finales del siglo XIX y principios



del siglo XX son evocativas de aquellas de las escuelas residenciales en Estados Unidos, como la escuela Haskell.



*Los Orfelinatos y los Capuchinos. (Izquierda) Fray Luis de Bogotá rodeado de niños del Orfanato de San Antonio. Finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia. Recuperado el 10 de octubre de 2024.*

### **3. Neocolonialismo y colonialismo de asentamiento: ¿contradictorios o complementarios?**

Los mitos sobre el mestizaje, la atención de los intelectuales por analizar las relaciones neocoloniales de América Latina con los poderes externos y la orientación anglófona del campo de estudio menoscabaron el potencial diálogo sobre el colonialismo de asentamiento. Como lo señala en una edición especial de *American Quarterly* de 2017, enfocada en el colonialismo de asentamiento en Latinoamérica, la antropóloga Bianet Castellanos, de la Universidad de Minnesota, ni siquiera existe una traducción armoniosa en español para esta frase. En la misma edición, la antropóloga Shannon Speed, de la UCLA, argumentó que “las teorizaciones sobre el colonialismo de asentamiento (la mayoría elaboradas en el norte) no han lidiado suficiente con el capitalismo



neoliberal y las teorías del Estado neoliberal (un enfoque fundamental en el sur) no logran reconocer el significado de la lógica colonial interna que estructura las condiciones de la formación del Estado, incluyendo en su iteración actual”. En una edición especial de *Settler Colonial Studies* (Estudios de Colonialismo de Asentamiento) del 2021 sobre Latinoamérica, los editores reportaron que desde su fundación, la revista había publicado solamente dos artículos sobre la región.

Ya en 1964 el sociólogo Pablo González Casanova en su estudio clásico sobre la política mexicana reconoció esta división conceptual, cuando escribió: “Acostumbrados a pensar en México como antigua colonia o como semicolonias de potencias extranjeras, y en los mexicanos en general como colonizados por los extranjeros, nuestra conciencia de ser a la vez colonizadores y colonizados no se ha desarrollado”.

Para González Casanova, “El problema indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas”. Sin embargo, incluso mientras González Casanova lamenta esta división, su trabajo sugiere potenciales armonías. La atención que dan al neocolonialismo los pensadores latinoamericanos también ofrece una fuente para nutrir un análisis sobre el colonialismo de asentamiento.

El sociólogo peruano Aníbal Quijano luego reformuló estas dos caras de colonialismo como procesos interconectados y no dicotómicos: la “colonialidad del poder” se refiere a la internalización por parte de elites latinoamericanas de ideas sobre la superioridad cultural y racial europea que se reproducen tanto domésticamente como internacionalmente. Frente al neoliberalismo y el caos climático, las exigencias de campesinos, indígenas y ambientalistas han adquirido una nueva resonancia. Como lo escribió la profesora de Análisis Social y Cultural de la Universidad de Nueva York, Josefina María Saldaña Portillo, “los Zapatistas revelaron a la población en general... que la reforma neoliberal había convertido al pueblo entero en indios”. Es decir, la era neoliberal resaltó cómo la explotación neocolonial y el colonialismo de asentamiento se entrelazan.





Un cuadro del siglo XVIII que muestra las distintas combinaciones entre los tres grupos étnicos principales que conformaban la población de La Nueva España. Wikipedia. Recuperado el 10 de octubre del 2024.

Estudios recientes enfatizan estas interconexiones, mostrando la manera en que los movimientos indígenas y campesinos están al frente de la lucha contra el colonialismo de asentamiento dentro de la globalización neoliberal. El antropólogo de la Universidad de California Giovanni Batz, en su nuevo libro *The Fourth Invasion: Decolonizing Histories, Extractivism and Maya Resistance in Guatemala* (La cuarta invasión: Descolonizando las historias, el extractivismo y la resistencia maya en Guatemala), por ejemplo, traza las maneras en que las



comunidades mayas del triángulo Ixil sobrevivieron al genocidio de 1980 para luchar contra el extractivismo “verde” y neoliberal en la posguerra. Un enfoque en las conexiones entre el colonialismo de asentamiento y el neocolonialismo también ayuda a visibilizar las innovaciones en prácticas anticoloniales que hoy llevan a cabo los movimientos y gobiernos latinoamericanos, algo que según Kirsch no puede existir.

#### **4. Colonialismo de asentamiento y descolonización**

Kirsch insiste que la demanda de una descolonización articulada por los partidarios del concepto del colonialismo de asentamiento es extravagante e irrealista. Para él, la descolonización se reduce a que el poder colonial debe partir. Esto funcionó en las colonias de franquicia (o colonialismo tradicional), pero es imposible en contextos de colonialismo de asentamiento ya que, según él, esta descolonización conllevaría la destrucción del Estado y desataría un genocidio: en Estados Unidos, la eliminación de la población blanca; en Israel, la eliminación de los judíos.

Para Kirsch, la descolonización consiste solamente en héroes y guerras de independencia. Pero la descolonización, como ya lo saben los latinoamericanos, es un proceso muy complicado, con componentes externos (neocoloniales) e internos (colonialismo de asentamiento). La independencia formal no eliminó las estructuras globales existentes. La lucha contra el colonialismo continuó en el siglo XX con el Movimiento de Países No Alineados y por un el Nuevo Orden Económico Internacional, y las protestas en contra de la deuda externa, la Organización Mundial del Comercio y los nocivos acuerdos de libre comercio.

Asimismo, la independencia no eliminó la cultura ni las estructuras coloniales domésticas. Los nuevos países tuvieron pocas alternativas al modelo europeo de Estado-nación, a la industrialización y al capitalismo, y los líderes frecuentemente consideraron que las poblaciones indígenas y rurales eran obstáculos ante estas visiones. Así que, con frecuencia, reproducían patrones del colonialismo de asentamiento. Los movimientos indígenas y campesinos enfatizaban las conexiones entre el neocolonialismo y el colonialismo de asentamiento, exigiendo un replanteamiento más profundo del Estado-nación y de las formas de desarrollo económico. En el siglo XXI, estas ideas tomaron forma en la arena política y legal de Latinoamérica.





*Revolución haitiana, Encyclopedia Britannica. Recuperado el 10 de octubre del 2024. De Historia de Napoleón, por M. De Norvins, 1839*

Entender a los Estados latinoamericanos como Estados colonizadores /coloniales no es nada nuevo para los movimientos populares de la región. Quijano destacó la Revolución Haitiana, la Revolución Mexicana y la Revolución Bolivariana como ejemplos de “la descolonización social”, lo cual desafió la continua “dominación colonial hacia los americanos negros, indígenas y mestizos.”

Incluso, algunas de las tendencias políticas/intelectuales identificadas arriba como obstáculos para el análisis del colonialismo de asentamiento —los mitos del mestizaje, el *indigenismo*, el énfasis académico en el neocolonialismo— podían abrir o cerrar las puertas al reconocimiento y promoción de los derechos indígenas. El historiador de la Universidad Estatal de Arizona Shane Dillingham mostró cómo el activismo comunitario indígena podía apropiarse de y redimensionar el *indigenismo* oficial. Generaciones de movimientos de izquierda trabajaron las conexiones entre conceptos de neocolonialismo y colonialismo interno.



## 5. Descolonización en el siglo XXI dentro de y más allá del Estado-nación

Durante los últimos 30 años los Estados latinoamericanos se han embarcado en una serie de transformaciones anticoloniales destacables. Los movimientos indígenas y campesinos han desempeñado un papel importante en la elección de gobiernos de izquierda desde Hugo Chávez en Venezuela (1998), hasta Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y otros que han seguido esta corriente. La ola ha decaído y retrocedido, pero nunca ha desaparecido, y la victoria electoral de Gustavo Petro en Colombia en el 2022 formó parte del tercer resurgimiento del siglo.

Los gobiernos desafiaron la naturaleza misma del Estado-nación al reconocer a los pueblos indígenas y afrodescendientes como colectividades titulares de derechos. Algunos adoptaron el plurinacionalismo, buscando reconstruir la política y el Estado en maneras que permitan una representación significativa y diferentes tipos de autonomía o soberanía para los pueblos indígenas y otros pueblos excluidos.

Muchos desafiaron el modelo de desarrollo económico industrial y extractivista que ha seducido tanto a los países capitalistas como a los socialistas con contrapropuestas como la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza y el *buen vivir* o *sumak kawsay*. Con base en la cosmología indígena y campesina andina, así como en la cosmología anticolonial izquierdista, el *sumak kawsay* propone una crítica profunda al capitalismo y a los modelos occidentales de desarrollo económico por ser explotadores y destructivos tanto de los seres humanos como de la naturaleza. Su objetivo es redefinir la “buena vida” alejándose del lucro, el crecimiento y el consumo para acercarse más bien al respeto de los derechos de la naturaleza, la redistribución y la armonía. Las nuevas Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) garantizaron el plurinacionalismo y el buen vivir. La Constitución de Ecuador y las Leyes de la Madre Tierra de 2010 y 2012, en Bolivia, consagraron aún más los derechos de la naturaleza.

Además, los gobiernos experimentaron con nuevas formas de democracia radical, desde la elaboración de presupuestos participativos hasta el consentimiento libre, previo e informado, que elevaron las voces de los más marginados por las vías de desarrollo económico previas.





*Una marcha por La Vía Campesina en Bolivia, Ian MacKenzie/Creative Commons. Recuperado el 10 de octubre del 2024.*

Los movimientos campesinos e indígenas que han desempeñado un papel importante en el surgimiento de la política de izquierda a nivel nacional también adquirieron nueva visibilidad en foros internacionales con representaciones estatales, como las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, y en nuevas iniciativas de base como los Foros Sociales Mundiales, la Vía Campesina y la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, de 2010. En este último, cientos de organizaciones y gobiernos firmaron el “Acuerdo de los Pueblos”, el cual ofreció un marcado contraste con los tibios acuerdos apoyados por los países industrializados. Las propuestas concretas del Acuerdo insistían en que los colonizadores “honren su deuda climática”, incluyendo la justicia restaurativa para las personas y el mundo natural que han perjudicado.

El contraste entre los países latinoamericanos que toman en serio la descolonización y los Estados colonizadores que se resisten a ella se evidenciaba frecuentemente en estos foros internacionales. Quince de los 24 países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas son latinoamericanos o caribeños. En el 2007, 143 países votaron a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.



América Latina también votó abrumadoramente a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos de 2018, que fue aprobada con 121 votos. Los cinco países surgidos del colonialismo de asentamiento (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda e Israel) se destacaron por ser las excepciones que se negaron a aprobar cualquiera de estas iniciativas.

Sin idealizar los intentos latinoamericanos por desafiar la continua naturaleza colonial de sus Estados, instituciones y sociedades —muchos de los cuales están lamentablemente incompletos—, podemos reconocer la fuerza de los movimientos indígenas y campesinos allí, y la creatividad con la que los Estados latinoamericanos han experimentado transformaciones estructurales para desestabilizar sus raíces coloniales. Adam Kirsch y sus admiradores podrían aprender mucho sobre el desmantelamiento del colonialismo de asentamiento observando a América Latina.



# LA LEGITIMIDAD COMO CRITERIO DE JURIDICIDAD DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN

A Armando Serrano Puig

SUMARIO: I. Introducción. II. La administración pública en el Estado de derecho. III. Legitimidad y legalidad. IV. Valores que definen la legitimidad de las actuaciones de la administración pública. V. Legitimidad y los principios de eficacia y eficiencia. VI. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

En la Constitución ecuatoriana de 1998 se encontraba una referencia a la legitimidad e ilegitimidad de las actuaciones de la autoridad administrativa en torno a la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales. El artículo 95 establecía que se podía interponer una demanda para defenderlos —acción de amparo— cuando existía una acción u omisión ilegítimos de cualquier autoridad pública que viole o pueda violar un derecho reconocido en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos y que produzca un daño grave e inminente.<sup>1</sup> Esta noción de acto ilegítimo se eliminó de la actual Constitución, a pesar de que encierra un concepto de profundo contenido ético y un criterio valioso para evaluar la conducta de la autoridad.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, legitimidad denota la cualidad de legítimo, que en las acepciones pertinentes significa “conforme a las leyes”, pero también “lícito”, significación que en el diccionario

---

<sup>1</sup> Constitución Política de la República del Ecuador 1998: “Art. 95. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un *acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública*, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave” (La cursiva es del autor).

Es importante aclarar que la acción de amparo ecuatoriana se limitaba exclusivamente a la tutela directa e inmediata de derechos constitucionales y no procedía contra leyes ni contra actos jurisdiccionales.

está también remitida al término “justo”.<sup>2</sup> Por tanto, una interpretación etimológica del artículo 95 constitucional podría apreciar que el adjetivo “legítimo” (y su antónimo “ilegítimo”) califica la conducta a partir de una referencia a las leyes, pero que además, pone énfasis en una evaluación sobre la calidad jurídica de un acto o comportamiento de la autoridad, para así poder determinar su licitud y justicia.

El entonces Tribunal Constitucional, en atención a que la ilegitimidad de un acto u omisión de autoridad pública constituía un requisito de fondo para la procedencia del amparo constitucional, pretendió esclarecer el alcance de la noción de “acto ilegítimo” mediante una caracterización dada por la incompetencia, la trasgresión de las normas de procedimiento, la violación del ordenamiento jurídico, o la falta de fundamento o motivación.<sup>3</sup> Un examen atento de los criterios que empleaba el Tribunal puede apreciar que el concepto de legitimidad —y su opuesto, el de ilegitimidad— se lo relacionaba con las condiciones de validez de la actuación administrativa. Esto invita a reflexionar, en primer término, que aquella referencia a la validez no se circunscribe a los predios específicos del amparo y a su configuración procesal, sino que trasciende hacia un esquema jurídico general que permite juzgar la rectitud del obrar de una autoridad pública. Es evidente que esta debe asegurar su competencia, el cumplimiento de los cauces de procedimiento y, ante todo, la regularidad de su actuación, no solamente para los efectos precisos y coyunturales de evitar una sentencia desfavorable en el proceso de amparo constitucional, sino para asegurar siempre, en todo momento y circunstancia, una conducta apegada al derecho. En lo que se refiere a las omisiones ilegítimas, estas se configuran cuando por la mora o inactividad ilícitas de la autoridad pública se produce un perjuicio al administrado, pues el ejercicio de las

---

<sup>2</sup> Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2001.

<sup>3</sup> Del requisito de que exista un “acto u omisión ilegítimos” se deduce la previsión del constituyente de que existen restricciones lícitas de los derechos fundamentales, casos en los cuales no sería procedente el amparo constitucional. Como destaca la doctrina, no existen derechos ilimitados, ya que deben ser compatibilizados con los demás derechos y con las exigencias del bien común. Por tanto, los derechos fundamentales (y todos los demás derechos) pueden y deben ser regulados, siempre que no se atente contra su contenido esencial y se los desnaturalice hasta hacerlos desaparecer. *Cfr.* Néstor Pedro Sagüés, *Elementos de Derecho Constitucional*, II, 3ª edición, Buenos Aires, Astrea, 2001, pp. 877-879. Véase también, Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, elementos de filosofía política, traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 373-378.



competencias constituye un servicio a la colectividad y es obligatorio y de ningún modo facultativo.<sup>4</sup>

La legitimidad, como ya hemos advertido, no sólo supone la conformidad con las leyes, sino también la realización de los valores de licitud y justicia. Esto implica un contexto más amplio y acabado de evaluación de la conducta de la autoridad, dentro del cual, si bien es fundamental tener presente a la legalidad positiva, es preciso apreciar, aun más, la conformidad con fundamentos axiológicos y constitucionales. En nuestra opinión, la caracterización del comportamiento ilegítimo que propone la reiterada jurisprudencia del antiguo Tribunal Constitucional no logró reflejarse en una exacta apreciación de la legitimidad, a la cual en muchas ocasiones simplemente se la confunde con la legalidad positiva.

En la actual Constitución de la República, como ya se indicó, ya no existe esa referencia a la legitimidad de las actuaciones de la Administración pública, que habría un ámbito amplio de apreciación y valoración de su conducta, no sólo a la luz de la norma positiva, sino también según principios éticos y constitucionales. Esta supresión, a nuestro juicio equivocada, merece que se tenga presente el sentido y alcance de la legitimidad para que sea considerada como un valor que asegura la rectitud del obrar de quienes ejercen el poder público.

## II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE DERECHO

La noción de Estado de derecho implica una profunda significación que sistemáticamente conjuga, por una parte, un particular modo de organización del Estado y, por otra parte, principios de orden, convivencia y armonía social que giran en torno a la dignidad humana. Como señala Josef Thesing, “Toda reflexión sobre el Estado de derecho incluye siempre una pregunta acerca de la visión de hombre. El Estado de derecho es básicamente referido al ser humano. Por lo tanto son elementos esenciales del Estado de derecho la imagen y la visión subyacente del hombre, de su particularidad, de sus necesidades y posibilidades, de sus límites físicos y psíquicos”.<sup>5</sup>

El Estado de derecho se entiende en un sentido formal y en uno sustancial o material que son complementarios. En su significación formal, propugna postulados sobre la universalidad de la ley, la seguridad jurídica, la sumisión de

---

<sup>4</sup> Oyarte Martínez, Rafael *La acción de amparo constitucional, jurisprudencia, dogmática y doctrina*, 2a. ed., Quito, Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2006, pp. 103-104.

<sup>5</sup> Thesing, Josef “Estado de derecho y democracia: una introducción”, en *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, Ciedla, 1999, p. 20.



la administración pública y de los tribunales a la legalidad, la división de funciones y la garantía de acceso a la tutela jurisdiccional o, en general, a mecanismos de protección jurídica.<sup>6</sup> Estos principios contrastan nítidamente con esquemas totalitarios y con las características del denominado “antiguo régimen” o Estado absoluto.<sup>7</sup>

En su significación material, el Estado de derecho tiene por contenido esencial, en primer lugar, la garantía de la plena vigencia y eficacia de los derechos fundamentales, pues la realización plena del bien humano en sociedad, que debe lograrse de un modo integral y omnicomprendivo de todas las facetas y requerimientos de la persona, es lo que justifica la actuación de la autoridad pública en el Estado de derecho. A este primer contenido fundamental, dice Gerhard Robbers, se agregan los principios de proporcionalidad y de primacía del Derecho sobre la política. El autor citado explica que según el principio de proporcionalidad, toda medida del Estado debe ser en última instancia adecuada y asimilable por el afectado. De este modo, se reconoce a todo individuo su dignidad individual y no se exige de él someterse, sin más, a un agente colectivo.

Frente a los legítimos intereses del conjunto de la sociedad, también se asume como legítimo su interés individual. El principio de proporcionalidad es un principio de respeto por todos los intereses, que en caso de conflicto deberán ser ponderados y en lo posible preservados.<sup>8</sup>

El postulado de primacía del derecho sobre la política significa, dice Gerhard Robbers, que la “[...] concreción de lo políticamente deseable debe mantenerse siempre dentro de los carriles del derecho, aun cuando en ciertas ocasiones pueda parecer arduo. Esto no significa que el derecho debe tomar el lugar de la política”, sino que se reclama que la lucha política se desarrolle en un marco de

---

<sup>6</sup> Robbers, Gerhard “El Estado de derecho y sus bases éticas”, en *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, Ciedla, 1999, pp. 29-30.

<sup>7</sup> Según Sarmiento García, el denominado “antiguo régimen” se caracterizó por los siguientes rasgos: a) inexistencia de limitaciones jurídicas al poder regio, por lo cual muy impropiamente podría hablarse de un “derecho administrativo”; b) dependencia de los tribunales del poder del monarca, con la posibilidad de excepcionar las sentencias, reservar su aplicación o incluso someterla lisa y llanamente a la voluntad del gobernante; y, c) la política como iniciativa exclusivamente regia, con un monarca que ostentaba el monopolio de la definición de lo “conveniente para la felicidad de los súbditos”, de modo que se aislaba a estos de cualquier acción política. Véase, Soriano García, José Eugenio *Los fundamentos históricos del derecho administrativo en Francia y Alemania*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 1994, pp. 13-19.

<sup>8</sup> Robbers, Gerhard, *op. cit.*, en nota 6, p. 31.



respeto por el Estado de derecho. La política solamente puede introducir modificaciones al derecho por la vía del procedimiento democrático.<sup>9</sup>

En el Estado de derecho, la base de la actuación de la Administración pública es el ordenamiento jurídico, al cual está sometida. El principio de subordinación al derecho suele entenderse en el sentido de que toda actuación del poder esté justificada y autorizada por una ley previa y según las competencias que de la norma jurídica dimanen. Esto a diferencia de lo que sucedía en el Estado absoluto, en el cual la voluntad ilimitada del monarca justificaba cualquier actuación en función de una particular idea de soberanía que reposaba en la persona del gobernante. En el Estado de derecho —en terminología muy difundida, aunque nebulosa e imprecisa— a la ley se la entiende como una manifestación de la “voluntad popular”, lo cual en correcto sentido debería entenderse como el acto del legislador, integrado por representantes de la ciudadanía, en cuanto tiene respaldo en una legitimación popular que se obtiene mediante mecanismos democráticos, verbigracia, la elección a través del sufragio libre. En efecto, en el Estado de derecho:

[...] ya no se admiten poderes personales como tales, por la razón bien simple de que no hay ninguna persona sobre la comunidad y que ostente como atributo divino la facultad de emanar normas vinculantes para dicha comunidad; todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley. Sólo en “nombre de la Ley” puede imponerse obediencia.<sup>10</sup>

Sin embargo, si se tiene presente que el Estado constituye una *sociedad política* y que el Estado de derecho está básicamente referido al ser humano, consideramos que el principio de subordinación al Derecho encuentra fundamentos más profundos que aquel que acude a la idea de la “voluntad popular”. La ley puede ser cuestionable, no sólo desde la perspectiva de su conformidad con la Constitución, sino incluso, respecto de su coherencia con principios que se derivan de la naturaleza del Estado, de su composición y de su fin. Como indica Julio Tobar Donoso, de los mencionados elementos del Estado pueden deducirse límites objetivos del actuar de la autoridad pública, pues si el Estado se conforma de seres humanos —que son la materia de la cual se hace al tiempo que el principio que lo origina, ya que la sociabilidad brota de la propia naturaleza del hombre— no puede atentar contra el mismo principio de su existencia. Así, el respeto de los derechos y la observancia de la moral, cuyos principios y reglas se deducen de la misma naturaleza humana y de su bien, son las primeras normas del obrar estatal. Los

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón *Curso de derecho administrativo*, 12ª ed., Madrid, Civitas, 2004, t. I, p. 441.



derechos subjetivos limitan el poder del Estado, pues significan aquellos medios indispensables para que la persona pueda lograr, por su propia labor, su perfección integral; al tiempo que traducen la libertad y autonomía propias del ser humano. Pero, dichos derechos no son absolutos, como tampoco lo es la libertad humana; deben acoplarse a la razón y al bien común, por lo que el mismo poder del Estado, *prudente y racionalmente ejercido*, tiene la prerrogativa de regularlos y limitarlos. Por otra parte, el fin que busca la sociedad política, como ser temporal, es el bien común de la misma dimensión; de tal modo que no le competen asuntos relacionados con el bien común trascendente, de índole espiritual y eterna. Así mismo, siendo su fin de carácter público, el Estado no tiene competencia para inmiscuirse directamente en asuntos privados de los ciudadanos, tales como elección de vocación, relaciones familiares, vida religiosa, etcétera. La misión subsidiaria del Estado, por último, determina los márgenes de su acción, pues no se trata de ahogar la iniciativa particular en un totalitarismo violador de la libertad, sino de complementar dicha iniciativa cuando es insuficiente e impotente para satisfacer las necesidades apremiantes de la vida social.<sup>11</sup>

El conjunto de todos estos límites objetivos del poder y de la soberanía del Estado provienen de su naturaleza y configuran el derecho al que el Estado está sujeto y del que no puede apartarse sin renunciar a su ley constitutiva y esencial. Derecho que, tanto en su fondo como en su forma, no es el que rige las relaciones interindividuales, sino el derecho propio del cuerpo y de la institución estatal, es decir, el Derecho público o político.

No se trata, en efecto, de someter al Estado a una norma exterior “apolítica”, sin relación con la materia misma a la que debe dedicar sus esfuerzos, sino a una norma directamente basada en las exigencias funcionales de lo político y que lo regula según su principio propio. De este modo, no sólo se concilia muy bien la soberanía estatal con la sumisión del Estado a un derecho objetivo, de naturaleza propiamente política, sino que no se comprende ni concibe sino mediante esta sumisión: el concepto de una soberanía absoluta del Estado o de sus órganos, haciendo abstracción del fin propio del Estado, destruye la idea misma de la agrupación estatal. Por alto que sea un poder, aunque sea soberano, permanece, por su naturaleza de poder, encadenado a su función, dominado por su fin. O, si no, deja de ser un poder de derecho para degenerar en un puro fenómeno de fuerza.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Cfr. Tobar Donoso, Julio, *Elementos de ciencia política*, 4a ed., Quito, EDUC, 1981, pp. 300-301.

<sup>12</sup> Dabin, Jean, *op. cit.*, en nota 3, pp. 135-136.



### III. LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD

En la parte introductoria del presente trabajo, indicamos que el término legítimo significa “conforme a las leyes”, “lícito” y “justo”.<sup>13</sup> Álvaro D’Ors distingue entre legitimidad, legalidad y lealtad según distinto tipo de leyes y la conformidad que los actos guardan con cada una de ellas. La lealtad se relaciona con una norma establecida convencionalmente —como sucede con el contrato, “ley para las partes”— y supone la aquiescencia con lo pactado y la confianza en su cumplimiento (fiducia). La legalidad, por su parte, se refiere al ordenamiento establecido por una sociedad, es decir, a la ley positiva, y denota la congruencia con este ordenamiento. Por último, según el citado autor, la legitimidad implica el reconocimiento de una ley más permanente y trascendental que la legalidad positiva, como es el caso de la Ley de Dios y las normas que se deducen de la naturaleza humana. El autor citado indica que entre aquellos distintos tipos de ley y sus relativas conformidades puede haber contradicción. En efecto, la lealtad a un convenio puede ser ilegal, como sucedería en los pactos realizados entre delincuentes; y, por su parte, la legalidad puede contravenir a la legitimidad, como sería el caso de una ley positiva que favorezca la violación de los derechos humanos o a la dignidad de la persona. La legitimidad, pues, constituye el fundamento de la legalidad y, por su carácter trascendental y permanente, incluso es capaz de cuestionarla.<sup>14</sup>

Estas reflexiones chocarían frontalmente con las corrientes positivistas, muy especialmente, con la kelseniana, para las cuales legalidad y legitimidad serían coincidentes. Sin embargo, es posible observar que la doctrina sobre los derechos humanos se acerca mucho a conclusiones acordes con una reflexión sobre la naturaleza de la persona y denotan el esfuerzo por resaltar y respetar la dignidad del ser humano, que opera como una fuente material de la legislación sobre dichos derechos. Precisamente, varios de los principios generales que constan en la Constitución ecuatoriana vigente y rigen el ejercicio de los

---

<sup>13</sup> Esta significación nos ubica en el campo de lo jurídico. No obstante, la noción de legitimidad se emplea también en una significación política, para denotar una *calidad* que permite aceptar como auténticos a la autoridad y a sus mandatos. En este sentido, una actuación de la Administración Pública resultará ilegítima si se separa de las disposiciones que versan sobre la estructura constitucional orgánica o se aleja de los fundamentos del orden democrático. De igual modo, en un sentido político, también puede hablarse de legitimidad para respaldar “proyecto ideológico” que censura un régimen político anterior y propugna uno nuevo que se reputa más aceptable y, por tanto, “legítimo” según las aspiraciones populares del momento o de la coyuntura. D’Ors, Álvaro, *La violencia y el orden*, Madrid, 1987, pp. 48-49, cita de Ayuso, Miguel *De la ley a la ley, cinco lecciones sobre legalidad y legitimidad*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 19-24.

<sup>14</sup> Ayuso, Miguel, *op. cit.*, en nota 13, pp. 16-17.



derechos de la persona no podrían explicarse sin una referencia inmediata a los medios y bienes que la persona ostenta por ser tal y no por concesión del legislador. Estos medios y bienes que jurídicamente se expresan en los derechos fundamentales no dejan de tener presente un profundo contenido ético.<sup>15</sup>

La solemne declaración del número 9 del artículo 7 constitucional, de igual significado que el número 1 del artículo 3 —“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución”—<sup>16</sup> implícitamente se traduce, por una parte, en la afirmación de

---

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador: “Art. 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades[...]

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

<sup>16</sup> Constitución de la República del Ecuador: “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.



que el Estado es un *medio* que está al servicio de la persona y de sus necesidades; y, por otra parte, que la persona es el fundamento primero de la existencia y de la acción del Estado. Esta disposición constitucional presenta una clara definición del fin del Estado, del bien común y del interés general, que ya no es una idea nebulosa —que no se sabía en qué consiste o en dónde está y que se usaba como excusa para cualquier arbitrariedad— sino que tiene una precisa referencia en el bienestar humano, pues el hombre constituye la causa material y eficiente de la sociedad política. Como conclusión coherente y obligada del “más alto deber del Estado”, se prohíbe restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Por último, se incorpora un criterio preciso para determinar cuáles son los derechos fundamentales: la dignidad de las personas y lo que es necesario para su pleno desenvolvimiento. No se trata solamente de establecer un *numerus apertus*, sino que aun más, se propone que en la dignidad de la persona y en su bien está el *origen* de los derechos. Por otra parte, es posible afirmar que la Constitución considera que los derechos humanos no son una creación del legislador, sino que son *reconocidos* por este, como preexistentes a las normas positivas. En nuestra opinión, un bosquejo o interpretación positivista de estas normas constitucionales no llegaría a contemplar su verdadera dimensión.<sup>17</sup>

Las normas constitucionales citadas implican el reconocimiento de títulos naturales de derechos y nos acercan también a la noción de lo justo natural, pero también involucran una determinada concepción del hombre: el de *persona*. Como explica Hervada, el hombre no es simplemente un individuo de la especie, “[...] al que la especie —la colectividad— atribuye unos derechos, sino otra base que el consenso social, expresado a través de las disposiciones de una ley”. Por el contrario, el hombre en cuanto persona es un ser:

[...] que de tal modo *es* —inteligente y libre—, que es dueño de su propio ser. El dominio sobre el propio ser es la nota fundamental de la persona. Por eso ser persona denota dos cosas que son como las dos caras del dominio sobre el propio ser. La persona es dueña de sus actos ontológicamente, esto es, por la razón es capaz de dominar el curso de sus actos. Pero a la vez es dueña de su propio ser, en el sentido de que se autopertenece a sí misma y es radicalmente incapaz de pertenecer a otro ser. Un dominio ontológico y, al mismo tiempo, un dominio

---

<sup>17</sup> La vigente Constitución ecuatoriana puede interpretarse en el sentido indicado, pero consideramos muchísimo más precisa y humanista —con todo y el lirismo de la actual— a la de 1998, que utilizaba una terminología filosófica más profunda, como es que la enumeración de los derechos no excluye a aquellos necesarios para el “pleno desenvolvimiento material y moral que se deriva de la naturaleza de la persona”. Tal vez algún escrúpulo ideológico, un malentendido, la novelería o el prurito de cambiar por cambiar explican estas modificaciones.



moral, el cual necesariamente es dominio jurídico, porque el ser y los actos de la persona, por pertenecerle, son derecho suyo frente a los demás.<sup>18</sup>

Ahora bien, la calidad de persona —ser dueño de sí— conlleva en el hombre la existencia de derechos por *título natural*, esto es, en virtud de un origen y atribución que está en la misma naturaleza de la persona. La existencia de estos derechos impone frente a los demás y frente al Estado una obligación correlativa de amoldar la propia conducta a las exigencias de dichos derechos (justo natural), obligación que no nace de *un precepto o juicio de razón ni de las disposiciones de las normas jurídicas*, sino de las exigencias de la naturaleza y de la dignidad humana. Como dice Hervada, de la norma “no matarás a otro” no se origina del derecho a la vida, ni el precepto “no hurtarás” es consecuencial al derecho de propiedad, pues no se tiene el derecho a la vida o el derecho de propiedad o los demás derechos naturales porque existan los preceptos, *sino que los preceptos existen porque existen los derechos*. Estas afirmaciones permiten aclarar que el derecho natural constituye una *medida* de los derechos naturales (y también de los positivos), pero no su causa. El derecho natural es aquella parte de la ley natural que se refiere a las relaciones de justicia; “[...] esto es, la ley natural se llama derecho natural en cuanto es regla de derecho y sólo bajo este aspecto”. El derecho natural es regla natural de derecho que disciplina relaciones humanas según un criterio de justicia que brota de la ley natural, juicio de razón al que se atiende para establecer el contenido del derecho y la conducta correlativa que deben asumir los demás frente al derechohabiente, frente a sus títulos y a su dignidad.<sup>19</sup>

El Derecho natural señala solamente un orden fundamental, por lo que son indispensables las normas de Derecho positivo. Estas últimas tienen competencia para regular los derechos naturales y limitarlos por justificada

---

<sup>18</sup> Hervada, Javier, *Introducción crítica al derecho natural*, 4ª ed., Pamplona, EUNSA, 1986, pp. 85 y 116. Sobre el carácter de autopertenencia que caracteriza a la persona y su incapacidad para pertenecer a otro, vale tener presente, como señala el autor, que esto no constituye un defecto, sino una perfección: se trata de “[...] aquella tan elevada forma de ser, por la cual el ser se posee a sí mismo y es plenamente él, con un ser y una existencia irrepetibles e incommunicables”. Estos caracteres del ser personal permiten afirmar que, en un sentido literal y estricto, no es parte o miembro del Estado (sociedad política), pues si bien la persona tiene capacidad de tener cosas en común y de participar en ellas, sigue siendo otro, con una esfera de dominio sobre sí que de ningún modo se hace colectivo. Por otra parte, esto significa que el Estado no es un todo sustancial que absorba a sus componentes hasta hacerlos desaparecer, sino que se trata de un *ser de relación*, de tal forma que la persona será miembro únicamente en el sentido de que se involucra en la *unidad de orden* que implica el Estado, que participa en los bienes que de la colectividad recibe, y que se interesa en el fin del Estado. *Cfr. Ibidem*, p. 56.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 171.



causa. Con ello, la autoridad pública asegura los elementos de orden, seguridad y justicia que exige el bien común y atiende a las diversas circunstancias y vicisitudes que pueden ocurrir en la sociedad. Reconocer la existencia de títulos naturales y del Derecho natural, no implica el absurdo de desconocer la validez del Derecho positivo, sino que significa reconocer normas jurídicas superiores que imponen principios derivados de la observación de los títulos naturales y de la conciencia de la dignidad humana. Por ello, el Derecho natural es fundamento de legitimidad del Derecho positivo, el cual no puede abrogar ni derogar los preceptos del primero. Una aplicación concreta de estos postulados la encontramos, a nivel constitucional, en la norma que dispone que «Las leyes no pueden restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales», lo cual implica una limitación firme de la actividad del legislador en virtud de los títulos naturales.

En lo que se refiere a la Administración pública, la legitimidad le impone amoldar su conducta a los títulos naturales de la persona. Un acto ilegítimo, por definición, brota de la violación de los derechos que tienen origen en dichos títulos y, aun cuando el acto esté aparentemente respaldado en una ley positiva, ocasionan un daño grave que se manifiesta en la trasgresión a lo que impone lo justo natural. La legitimidad sustentada en el criterio de lo justo natural, esto es, en el respeto a los derechos naturales, constituye así un nuevo postulado superior a la ley positiva, al cual debe ceñirse la Administración pública. Estas reflexiones se reflejan, a nivel constitucional, en las disposiciones del artículo 424. En caso de que la Administración pública vulnere un derecho natural reconocido por la Constitución o los tratados internacionales, sus actos serán nulos absolutamente.<sup>20</sup>

Sin dejar de considerar lo expuesto sobre los principios superiores que son fundamento del orden jurídico, la ilegitimidad también brota de la disconformidad con las disposiciones de la Constitución. Dicha disconformidad no puede apreciarse simplemente con un análisis del tenor literal o gramatical de una disposición constitucional, sino atendiendo a los postulados que se derivan de la *estructura jurídico-política* y a la falta de coherencia con el *efecto social de bien común* que el Constituyente quiso implementar en la sociedad. En otros términos,

---

<sup>20</sup> Constitución de la República del Ecuador: “Art. 424. La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.





presentes valores que guían el funcionamiento justo de cada institución y que constituyen exigencias aplicables a su recto desempeño.<sup>24</sup>

Esta clase de principios institucionales constituyen una importantísima fuente en el campo del derecho administrativo, donde las relaciones jurídicas no se hallan tan tipificadas como en el derecho privado, abriendo nuevas perspectivas a la creación jurídica para responder a las situaciones concretas siempre cambiantes mediante formulaciones dotadas de estabilidad sobre la articulación de la conjunción de los valores superiores con la experiencia.<sup>25</sup>

Los principios generales del derecho cumplen un decisivo papel orientador de la actividad administrativa, pues permiten una interpretación correctiva o extensiva de las normas y, en caso de falta de estas, una función integradora.<sup>26</sup> Por otra parte, los principios generales del derecho constituyen garantías jurídicas para los ciudadanos y límites para las competencias administrativas, especialmente para la reglamentaria, que al consistir en el dictado de normas jurídicas positivas se tornaría en ilegítima si no se ajusta a los principios superiores que informan el ordenamiento jurídico.<sup>27</sup>

Por último, además de lo expuesto, es preciso agregar que la noción de acto u omisión ilegítimos también puede diseñarse considerando algunos vicios graves de que señala la doctrina —conjuntamente con las causas de invalidez señaladas

---

<sup>24</sup> Esto puede observarse, por ejemplo, en el caso del principio de continuidad de los servicios públicos que, en atención a la trascendencia social que estos cumplen, constituye una exigencia propia de la institución, conectada con el valor superior de satisfacción del interés general y procura del bienestar del ciudadano. Otro ejemplo sería el principio de solidaridad que caracteriza al Derecho de la seguridad social y que guía su funcionamiento; o el principio de no confiscatoriedad en el Derecho tributario.

<sup>25</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 38.

<sup>26</sup> En este sentido, son precisas las reglas 6ª y 7ª del artículo 18 del Código Civil: “6. En los casos a que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación precedentes, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural; y,

7. A falta de ley, se aplicarán las que existan sobre casos análogos; y no habiéndolas, se ocurrirá a los principios del derecho universal”.

Si bien el artículo 18 se refiere a los jueces, el deber de resolver también se extiende a la Administración Pública, tanto por la obligación constitucional de ejercer sus competencias conforme a Derecho, como por la obligación que impone derecho de petición. En el desempeño de sus funciones y en la atención a los requerimientos del bien común, la Administración Pública no sólo que debe interpretar la ley, sino que también le es preciso integrarla. De ningún modo se justificaría que los intereses colectivos queden indefinidamente pendientes de resolución administrativa por oscuridad o falta de ley, a menos que la Administración Pública reniegue de su función o incumpla los altos cometidos sociales que le imponen la Constitución.

<sup>27</sup> *Cfr. Cassagne, Juan Carlos, op. cit.*, en nota 23, pp. 43-52.



en la construcción jurisprudencial del antiguo Tribunal Constitucional— los mismos que darían lugar a un severo cuestionamiento de la actuación o conducta de la Administración Pública. Aquellos vicios graves —como la vía de hecho o la desviación de poder— se examinan al tenor de las disposiciones de las leyes positivas, pero los resultados de nulidad absoluta que provocan y los efectos perniciosos que producen permiten calificarlos como ilegítimos, mucho más aún, cuando de ellos se sigue una violación a un derecho fundamental con un resultado contrario a lo justo natural.

#### IV. VALORES QUE DEFINEN LA LEGITIMIDAD DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

##### 1. *La interpretación de la noción de legitimidad en la jurisprudencia ecuatoriana*

En innumerables sentencias del antiguo Tribunal Constitucional ecuatoriano, se considera que un acto de autoridad es ilegítimo cuando incurre en uno o más de los siguientes vicios:

- a) Incompetencia;
- b) Violación de procedimiento;
- c) Falta de fundamento o motivación; y,
- d) Violación al ordenamiento jurídico.

Como ya advertimos, estos criterios se refieren con mucho énfasis a los requisitos de validez de los actos de autoridad.

*A. Falta de competencia.* La competencia es el conjunto de funciones que un agente puede lícitamente ejercer, concepto que expresa la medida de las actividades que de acuerdo con el ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo. Es su aptitud legal de obrar:<sup>28</sup> La incompetencia es causa de nulidad absoluta de los actos administrativos, salvo que se trate de incompetencia en razón del grado que puede ser convalidado por el órgano competente.

El principio de legalidad que guía la actuación de la Administración pública es uno de los más firmes postulados del Estado de derecho que, en lo relacionado con la competencia y por disposición del artículo 226 de la Constitución ecuatoriana, exige que aquella aptitud legal de obrar nazca, de modo expreso o razonablemente implícito, de una norma jurídica.<sup>29</sup> La exigencia de contar con

---

<sup>28</sup> Cfr. Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo, parte general*, 1ª ed., colombiana, Bogotá, Fundación de Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica Dike, 1998, pp. XII-7-XII-8.

<sup>29</sup> El artículo 226 de la Constitución ecuatoriana establece que “Art. 226. Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud



los debidos recaudos normativos sobre la competencia tiene una vinculación directa con la proscripción de la arbitrariedad que pretende lograr el Estado de derecho.

*B. Violación de procedimiento.* Indica Jesús González Pérez que el sometimiento de la acción administrativa a un cauce formal, esto es, el procedimiento administrativo, se ha justificado desde dos perspectivas distintas: como garantía del interés general y de los derechos de los particulares. “Es cierto que en un principio el objetivo de la garantía de los administrados aparecía expresamente como el único y fundamental [...] pero a esta finalidad se añade la de garantizar el interés público concretado en la legalidad y en el acierto de las resoluciones administrativas”.<sup>30</sup> Esta función de garantía que cumple el procedimiento administrativo permite resaltar su vinculación con la legitimidad de la actuación administrativa, pues explica su función respecto un resultado de bien común que persigue, a saber, asegurar la vigencia de los derechos de los ciudadanos y la salvaguarda del interés público. Especial consideración merece el procedimiento administrativo cuando se lo vincula con los derechos constitucionales del debido proceso, ya que de producirse indefensión en el ciudadano existirá un atentado directo contra aquellos bienes y valores de justicia que el ordenamiento jurídico pretende resguardar.

*C. Falta de fundamento y motivación.* La letra l) del número 7 del artículo 76 de la Constitución ecuatoriana dispone que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. La falta de fundamento y motivación, sin duda, hace ilegítima la actuación administrativa, por reflejar una arbitrariedad que consiste en la irracionalidad y carencia de lógica.

---

de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”. Si bien la norma habla de “Constitución “ y “ley”, no resulta razonable —tal como lo pone de manifiesto Gordillo (*op. cit.*, pp. XII-9–XII-10)— un criterio rígido que exija siempre una fuente constitucional y legal de la competencia, de modo que es admisible también que esta nazca del reglamento, siempre que sus normas no resulten contradictorias respecto de las leyes o de la Constitución.

<sup>30</sup> Jesús González Pérez, *Manual de procedimiento administrativo*, 2ª. edición, Madrid, Civitas, 2002, pp. 76-77.



*D. Violación del ordenamiento jurídico.* Este criterio es coherente con la noción de legitimidad si se considera que el ordenamiento jurídico se halla constituido no sólo por las normas positivas sino también por los principios generales del derecho, los cuales constituyen postulados más permanentes y universales que la legalidad.

## *2. Otros valores de legitimidad aplicables al Derecho administrativo y algunos vicios jurídicos que ocasionan resultados ilegítimos*

En este apartado nos referiremos a algunos principios generales del derecho de cuya observancia se deriva la legitimidad en la actuación administrativa. También consideraremos algunas manifestaciones de arbitrariedad estudiadas por la doctrina, que devienen en nulidades absolutas que vician de ilegitimidad a un acto de autoridad pública.

*A. El principio general de la buena fe.* La buena fe representa una de las vías más fecundas de irrupción de contenidos morales en el orden jurídico, pues traduce, en las concretas relaciones jurídicas, la regla de una conducta respetuosa de los valores de lealtad, honradez y rectitud. Dichos valores son indispensables para generar un ambiente de confianza y seguridad en las relaciones regidas por el derecho y se imponen para garantizar la existencia y el funcionamiento del tráfico jurídico. Como señala Jesús González Pérez:

La buena fe, a cuyas exigencias han de ajustar su actuación todos los miembros de la comunidad, sólo puede predicarse en sus recíprocas relaciones, de la actitud de uno en relación con otro. Significa —dice LACRUZ— que este otro, según la estimación habitual de la gente puede esperar determinada conducta del uno, o de determinadas consecuencias de su conducta, o que no ha de tener otras distintas o perjudiciales». González Pérez agrega que el principio «Sirve de cauce para la integración del Ordenamiento conforme a unas reglas ético-materiales, la idea de fidelidad y de crédito, o de creencia y confianza (*Treu und Glauben*). La buena fe comporta una regla de conducta o comportamiento *civiliter*, una conducta normal, recta y honesta. Se mide en la relación concreta en la que opera [...] No hace referencia al comportamiento general de la persona, sino a su posición en una concreta relación jurídica, bien en su nacimiento, en el ejercicio de los derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones en que se concreta.<sup>31</sup>

Se trata de la conducta recta que cabría esperar, en una concreta relación jurídica, de una persona corriente y normal, sin que sea permisible que la defraudación de la confianza, certeza y seguridad jurídica ocasionen perjuicios, aun cuando no haya existido malicia. Como principio general del derecho, la

---

<sup>31</sup> González Pérez, Jesús, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1989, pp. 50-51 y 52-53.



buena fe existe con independencia de su consagración en una norma positiva, pues los valores que configuran a la buena fe, como ya se dijo, aseguran el tráfico jurídico, que no podría desenvolverse (o incluso existir) sin el mínimo de confianza que, precisamente, caracteriza a los fundamentos axiológicos de la buena fe. Se trata, por tanto, de un criterio y regla de legitimidad que, respecto de la Administración pública, precisamente por ser poseedora de potestades y prerrogativas, le obligan más que a nadie a seguir una conducta de ejemplaridad, rectitud y honestidad, además del sometimiento a la legalidad más estricta.<sup>32</sup>

La aplicación del principio de la buena fe es por demás general, de tal forma que resulta difícil establecer un esquema completo del sinnúmero de situaciones en las que cabría invocar el principio. Sin embargo, es posible enunciar algunas situaciones destacadas por la doctrina que resultan útiles para detectar comportamientos arbitrarios de la Administración pública:

*i) La teoría de los actos propios.* Según Alejandro Borda, esta teoría “[...] constituye una regla de derecho derivada del principio general de la buena fe [...] que sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita pero objetivamente contradictoria con respecto al propio comportamiento anterior efectuado por el mismo sujeto”.<sup>33</sup> La reiteración continuada de una conducta o de una interpretación; o el dictamen de un acto o la dispensa de algún requerimiento; o en fin, la adopción de un comportamiento específico frente a alguna situación o circunstancia, tienen toda la virtualidad de despertar en el ciudadano la confianza y seguridad jurídica de que la Administración pública será coherente con unos determinados esquemas y será respetuosa de sus implicaciones, de tal modo que es jurídicamente inadmisibles aceptar una retractación o conducta incompatible o incongruente con la asumida anteriormente o con las consecuencias que razonablemente se deben esperar de un acto. La Administración pública iría contra sus propios actos —y por ende contra la regla de conducta que impone la buena fe— cuando, por ejemplo, concede un permiso de construcción a un ciudadano y, posteriormente, dispone la suspensión de los

---

<sup>32</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 22, 34 y 55. En el presente apartado invocamos a la buena fe como un principio general del Derecho que conecta al ordenamiento con valores morales, y en este sentido, como criterio de legitimidad. Sin embargo, en la legislación también se utiliza el término buena fe para designar un estado psicológico que puede consistir: a) en la ignorancia del daño que se ocasiona en el derecho de otro, lo cual tiene importancia para exonerar o graduar la correspondiente sanción; o, b) en la confianza en la apariencia de un título. Cfr. Santaflorentina, Enrique María, “buena fe”, *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa-Calpe, 2001, versión en CD-ROM.

<sup>33</sup> Borda, Alejandro, *La teoría de los actos propios*, 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 53. Véase también, González Pérez, Jesús, *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, p. 136-160.



trabajos ya iniciados, alegando una serie de problemas urbanos que se producen en la zona en la que se construirá, pese a que el acto administrativo correspondiente era capaz de infundir la debida confianza en que la Administración pública había procedido conforme a derecho y, por la naturaleza del acto emitido, no impondría obstáculos a la edificación.<sup>34</sup>

*ii) Nacimiento de un derecho a favor de un administrado cuando la Administración otorgó una razonable esperanza de obtenerle.* Sería contrario al principio de la buena fe, por ejemplo, autorizar la constitución de una compañía de transportes, indicando expresamente que los interesados cumplen con los requisitos legales, para luego, con fundamento en resoluciones de carácter general emitidas posteriormente, negar el permiso de operación correspondiente, con la consecuencia de impedir la realización de actividades lícitas. Es evidente que si se autoriza la constitución de una persona jurídica con un determinado objeto social y la ley prevé dicha autorización como previa al otorgamiento del permiso de funcionamiento, los interesados pueden invocar en su favor una confianza legítima, con fundamento en la buena fe, en que la autoridad, *congruentemente con sus actos y las disposiciones legales aplicables*, otorgará el permiso de funcionamiento, a la sazón, vinculado estrechamente con la constitución de la

---

<sup>34</sup> Véase caso N.º 0440-2003-RA. El caso resuelto por el Tribunal Constitucional tenía por agravante el hecho de que el municipio demandado no contaba con el plan de ordenamiento y regulación urbana. Lastimosamente, el Tribunal desechó la demanda de amparo argumentando, en suma, que el municipio demandado había actuado “en bien de la comunidad” y que se concedió el permiso mientras se estudiaban algunos aspectos sobre regulación urbana. El principio de buena fe, no obstante, fue defendido con acierto en el voto salvado de los vocales magistrados doctores Mauro Terán Cevallos, Milton Burbano Bohórquez y Simón Zavala Guzmán, quienes subrayaron la responsabilidad de la municipalidad demandada de cumplir con las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre ordenación urbana, de tal modo que resultaba inconcebible que la municipalidad “[...] que ni siquiera tiene un Plan de Ordenamiento y Regulación Urbana o un Plan de Ordenamiento Territorial, conceder un permiso de construcción para luego, en abierta contradicción con sus propios actos y sin un marco regulador preciso, desdeirse de tal permiso y suspenderlo una vez concedido. Este comportamiento, en evidente atentado contra la seguridad jurídica, determina un evidente daño a los particulares que, en sus actividades propias y sin tener una regulación (que obviamente tiene que provenir de la Municipalidad y no de ellos), no pueden tener certeza sobre los actos del Municipio y se ven avocados a posteriores complicaciones, como efectivamente sucedió en el presente caso. La desidia municipal, por omisión de ejercer sus propias competencias, y por ende en infracción de los artículos 119 y 120 de la Constitución de la República, le hace responsable de sus propios actos frente a los particulares, quienes de buena fe actúan en la confianza de que habrá un mínimo de coherencia”. Además de estas razones, los argumentos del voto de mayoría resultan criticables, incluso, por contradecir el principio de proporcionalidad del Estado de derecho, que garantiza el respeto por todos los intereses que, en caso de conflicto, deben ser ponderados y en lo posible preservados. Ver, Gerhard ROBERS, *op. cit.*, en nota 6. p. 31.



persona jurídica y, sobre todo, natural al cumplimiento de su objeto social. En suma, por exigencias de la buena fe, el acto anterior exige dictar el acto posterior, con el cual tiene íntima relación y es consecuencia.

*iii) Abuso de la nulidad por vicios de forma.* Como dice Jesús González Pérez, la forma es el cauce de la actuación que garantiza los intereses de las partes, por lo cual las infracciones de forma únicamente deben afectar a la validez del acto en tanto en cuanto impidan alcanzar su fin o den lugar a indefensión.

En cuanto el requisito de forma infringido no tenga esta entidad, el acto será válido y producirá todos sus efectos normales. En caso contrario, la infracción del requisito formal comportará la invalidez.

Pues bien, en estos supuestos en que el defecto formal es de los determinantes de invalidez, ésta podría no operar por darse uno de los supuestos típicos de aplicación del principio de la buena fe: el abuso de la nulidad por motivos formales. Se formula así: “Cuando un negocio jurídico ineficaz a consecuencia de un defecto de forma es voluntariamente cumplido, puede ser contrario a la buena fe ejecutar después la acción de nulidad. Quien, a pesar de conocer el defecto de forma, cumple el negocio jurídico nulo por esta causa o acepta el cumplimiento realizado por la otra parte, no puede ya poner en duda ni impugnar la validez del negocio”.<sup>35</sup>

Un ejemplo de trasgresión a la buena fe por abuso de la nulidad por vicios formales sería aquel en que la Administración pública, con el fin de atenuar o eximirse del peso de las obligaciones que le depara un contrato administrativo, pretende aprovecharse del incumplimiento de requisitos —como, por ejemplo, una autorización superior— pese a que el administrado cumplió a cabalidad con las prestaciones a las que se obligó. En términos generales, la Administración pública no podría aprovecharse de su torpeza o de la falta de diligencia de sus funcionarios para después de satisfecha una prestación por parte del administrado o adquirido un derecho, pretender alegar la nulidad del instrumento contractual y, en general, de cualquier tipo de acto jurídico. Si el administrado por lo menos cuenta con un indicio cierto de la validez —como sería el contratar con el representante legal de la entidad pública— no sería honesto ni leal, conforme a la buena fe en suma, que la Administración pública alegue invalidez por puros vicios de forma. En estos casos, la buena fe exige la atenuación de las formalidades incumplidas y exige a la Administración que cumpla con sus obligaciones.

*iv) El principio favor acti.* “La confianza derivada de la existencia de un acto comporta para todos los que intervinieron en su nacimiento un deber de

---

<sup>35</sup> González Pérez, Jesús, *op. cit.*, en nota 31, p. 100.



conservación, de tal modo que sólo en último extremo se acuda a su anulación, procurando salvarles de su ineficacia mediante la interpretación correctoria y la figura de la conversión”.<sup>36</sup> Es conocido que los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad como presupuesto de *eficacia*, pero es lamentable que muchos profesionales creen que dicha presunción opera únicamente a favor de la Administración pública. Lo cierto es que la presunción de legitimidad también favorece al administrado por el principio de la buena fe. En tal virtud, la lealtad y honestidad que debe existir en las relaciones jurídico-administrativas exige, en cada caso concreto, la valoración de la trascendencia del vicio de nulidad a favor de la conservación del acto, muy especialmente si de la nulidad pueden derivarse perjuicios para el administrado o para terceros.

B. *La equidad*. Explica Hervada que la equidad es la justicia matizada por otras virtudes, y lo equitativo es el resultado de armonizar los deberes de justicia con otros deberes.<sup>37</sup> La equidad es un valor que en el sistema administrativo hace efectiva la *igualdad*.

La *equidad* se adjetiva de *administrativa* cuando lo que era en la norma *igualdad legal*, se hace *realidad concreta y material* a través de la actuación de la Administración. En ese orden, la *equidad administrativa* es la igualdad en la *norma* y en la *conducta*, en los hechos; es el *valor de las equivalencias comparativas en el caso concreto*. Para que haya justicia debe haber igualdad, y para ello es preciso que cada caso en particular sea tratado de acuerdo con sus circunstancias. A tal fin debe procurarse que el carácter general de las normas no lleve a desconocer las modalidades que posibilitan brindar una solución más equitativa, lo que hace aparecer la equidad como lo justo en el caso particular.<sup>38</sup>

El valor de la equidad comporta un criterio de legitimidad que impide que la actuación de la Administración pública ocasione resultados prácticos carentes de justicia, racionalidad y proporcionalidad. De ningún modo la equidad es contraria a la correcta aplicación de las normas positivas, sino que pretende atemperar lo abstracto y general de una disposición a través de una apreciación

---

<sup>36</sup> *Ibídem*, p. 97.

<sup>37</sup> Hervada, Javier, *op. cit.*, en nota 18, p. 70. “La equidad es justicia matizada; radica, pues en una relación de justicia, cuyo deber atempera o cuyo derecho acomoda, en consideración a lo postulado por las circunstancias del caso, a causa del bien común o de las leyes generales que regulan las relaciones humanas. Lo equitativo es lo justo reforzado o atemperado. La equidad atempera el deber y acomoda el derecho. «La función de la equidad es mejorar la justicia y, por lo tanto, favorecer el bien común y la humanidad en las relaciones humanas”.

<sup>38</sup> Dromi, Roberto, *Sistema y valores administrativos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2003, p. 204.



de circunstancias precisas. La Administración pública, en cuanto desempeña una actividad *concreta y práctica* para la realización del bien común, se enfrenta a un sinnúmero de vivencias y problemáticas sociales *concretas y singulares* que le impiden estar sujeta a ultranza a un legalismo *abstracto y rígido*.<sup>39</sup> Estas apreciaciones podrían desconcertar a ciertos abogados del sector público, que confunden el principio de legalidad con la aplicación matemática de las normas jurídicas, pero en su verdadero significado la subordinación al derecho exige algo que va más allá de la aplicación del tenor literal de una norma positiva y que está dado por los *resultados* de justicia y bien común que debe procurar la Administración. Dicha subordinación al derecho exige, por tanto, que en la fundamentación jurídica del obrar administrativo se contemple todo el contexto de las realidades y de las soluciones que el ordenamiento jurídico prevé y, sobre todo, la justicia que debe existir en las relaciones jurídicas. Precisamente, los cometidos que debe cumplir la Administración pública en el modelo de Estado social de derecho proponen una programación legal que no determina matemáticamente un curso de actuación, sino que se orienta a los resultados de bien común que se deben obtener. Un ámbito propicio para la aplicación de la equidad está en los conceptos jurídicos indeterminados y en las facultades discrecionales.

C. *Seguridad jurídica*. La seguridad jurídica es aquella:

Cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro. La seguridad jurídica establece ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, que es

---

<sup>39</sup> En el Estado social de derecho —que propugna el papel activo del Estado en la configuración de la sociedad y en el logro de condiciones favorables a la buena vida humana— las leyes no son solamente instrumentos mediante los cuales se limita y controla la actuación de la Administración pública, como sucedía en el modelo teórico del Estado liberal, caracterizado por sus postulados abstencionistas. En el Estado social, la acción de la Administración pública no puede encuadrarse en la categoría de simple ejecución objetivo-jurídica de la ley. “La ley no podía prever de forma minuciosa todos los supuestos a tener en cuenta por la Administración a la hora de adoptar sus decisiones y hacer efectivas las nuevas demandas de acción estatal. La programación legal de la actividad administrativa necesariamente debía ser más flexible y abierta.

En consecuencia, las normas jurídico-administrativas van perdiendo en determinación. En ciertos casos se limitan incluso a enunciar grandes principios intenciones políticas. Ya no siempre imponen reglas de conducta a la Administración, sino objetivos o resultados a alcanzar. La acción de la Administración tradicionalmente programada mediante normas condicionales pasa a ser programada también mediante normas finales o directrices”. De Palma Del Teso, Ángeles, *Los acuerdos procedimentales en el derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 30-31.



presupuesto y función de los Estados de Derecho. Supone el conocimiento de las normas vigentes, pero también una cierta estabilidad del ordenamiento.<sup>40</sup>

Por ello, las primeras exigencias del principio de seguridad jurídica son que las normas sean dadas a conocer mediante publicación y que no sean retroactivas. En el Derecho administrativo, el principio de seguridad jurídica se aplica a las normas reglamentarias, ya que impone el respeto a los derechos adquiridos y a las relaciones y situaciones jurídicas establecidas o consolidadas. De igual forma, la seguridad jurídica reclama la inderogabilidad singular de los reglamentos, pues estos obligan tanto al ciudadano como a la misma Administración, y mal se podría sostener que la facultad reglamentaria incluye la posibilidad de dictar normas y luego incumplirlas.<sup>41</sup> Refiriéndose a la inderogabilidad singular de los reglamentos, García de Enterría y Fernández señalan que:

[...] la autoridad que ha dictado un reglamento y que, por lo tanto, podría igualmente derogarlo, no puede, en cambio, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto la aplicación del Reglamento, a menos que, naturalmente, este mismo autorice la excepción o dispensa.

La regla alcanza, de igual modo, a toda otra autoridad, incluso, al superior jerárquico.<sup>42</sup>

D. *La garantía de proporcionalidad.* La garantía de proporcionalidad se cumple cuando los actos de autoridad pública observan racionalidad en las medidas que disponen y los fines que se buscan. Esta garantía, en cuanto postula que los actos de autoridad posean un contenido justo y razonable, completa e integra la legitimidad por los valores que implica, dejando la ley formal de ser así el único fundamento de validez de dichos actos.<sup>43</sup>

Sería contrario a la garantía de proporcionalidad, por ejemplo, el prohibir el ingreso de un profesional a su lugar de trabajo, en el cual también labora su cónyuge, con fundamento en la ejecución de medidas de seguridad para evitar la violencia intrafamiliar. A no dudarlo, la prohibición es desproporcionada, no guarda relación entre medios y fines, y termina atentando contra el derecho al trabajo, por lo cual el acto administrativo correspondiente deviene en ilegítimo.

---

<sup>40</sup> García-Escudero, Piedad, "Seguridad jurídica", *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa-Calpe, 2001, versión en CD-ROM.

<sup>41</sup> Cfr. Gordillo, Agustín, *op. cit.*, en nota 28, pp. VII-37.

<sup>42</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, en nota 10, pp. 208-209.

<sup>43</sup> Cfr. Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, t. II, pp. 28-29.



E. *Cumplimiento de los fines previstos por la ley.* La actuación de la Administración pública siempre tiene su guía en los objetivos que el ordenamiento jurídico, explícita o implícitamente, define al conferirle sus facultades. Tales objetivos se resumen en el servicio al interés general, de tal forma que se tienen el común denominador de ser fines públicos. Sin embargo, también pueden precisarse según la índole de las facultades o la materia a las cuales se aplica, como en el caso de la facultad determinadora que tiene por objetivo establecer la existencia del hecho generador, la base imponible y la cuantía del tributo. El acto administrativo en cuanto traduce el ejercicio de una facultad administrativa, debe servir al fin típico para el cual esta ha sido conferida e incurrirá en el vicio de *desviación de poder* si se aparta de dicho sustento teleológico.<sup>44</sup>

En la desviación de poder se hace uso de las facultades legales y se toma a la ley como medio para consumir la arbitrariedad, con las siguientes modalidades: 1. *Fin personal*, cuando el acto ha sido producido para satisfacer una animosidad del agente (venganza, partidismo, favoritismo, lucro, etc). 2. *Fin extraño*, el querer favorecer el interés particular de un tercero en detrimento de otro; por ejemplo, si un funcionario puede en el caso contratar directamente sin licitación pública, contrata con una empresa determinada porque son amigos suyos y desea ayudarlos con el contrato. 3. *Fin administrativo distinto al de la ley*, cuando se protege un interés de carácter general pero diverso de aquel querido por la ley de la función. Este es un caso bastante común de desviación de poder. El funcionario imbuido de un erróneo espíritu fiscalista y estatista pretende ejercer el poder de la ley en indebido beneficio de la Administración o del Estado. Por ejemplo, al aplicar el mayor número de multas, no para desalentar el incumplimiento de las ordenanzas sino para obtener fondos para la comuna, o usa de las facultades que le confiere el estado de sitio para fines comunes de control de la moralidad u otros fines.<sup>45</sup>

Por otra parte, y como lo denota Héctor Mairal, está vinculada con esta infracción *la desviación de procedimiento* que existe cuando dos normas distintas permiten a la Administración llegar al mismo resultado, pero mediante procedimientos diferentes y ajustados, en cada caso, a las finalidades específicas de cada norma.

Ocurre entonces que “en lugar de perseguir el fin que ella se propone y observar el procedimiento de la legislación respectiva, la Administración, para eludir ciertas formalidades que le molestan, afecta tener otro fin y elige deliberadamente el procedimiento más simplificado que a dicho fin corresponde [...]”<sup>46</sup>

El autor citado pone como ejemplo el caso del prefecto de Argelia quien, actuando con instrucciones ministeriales, ordenó el secuestro de la totalidad de

---

<sup>44</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, en nota 10, pp. 475-476.

<sup>45</sup> Dromi, Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Edit. Astrea, 1973, p. 474.

<sup>46</sup> Mairal, Héctor, *Control judicial de la administración pública*, Buenos Aires, Depalma, 1984, t. II, p. 611.



ediciones de diversos periódicos fundándose en la norma del Código de Procedimientos Penales que permite a los prefectos llevar a cabo personalmente todos los actos necesarios para comprobar los delitos contra la seguridad interna del Estado. Sin embargo, no se imputó finalmente delito alguno de ese tipo, sino que se trató en realidad de una medida administrativa destinada a prevenir disturbios; por ende, al descartar el procedimiento previsto por otras normas relativas al restablecimiento del orden en Argelia y recurrir al procedimiento referido se incurrió en exceso de poder. En el caso del Ecuador, puede detectarse desviación de procedimiento cuando en materia disciplinaria policial se deja de sancionar una falta y se incurre en prescripción, pero luego, con el fin de sancionar al infractor, se aplica un procedimiento de investigación de la conducta profesional, que tiene por finalidad la *evaluación* y no la *sanción*, aunque ambos puedan concluir en la baja.

La desviación de poder constituye un vicio de estricta legalidad, en el sentido de que para detectarla no se analiza la intencionalidad del funcionario administrativo ni la moralidad de su actuación, sino la conformidad o disconformidad de su obrar en relación con los fines previstos por la ley.<sup>47</sup> No obstante, un acto viciado por la desviación de poder puede considerarse ilegítimo por adolecer de una anomalía severa que trasunta arbitrariedad.

*F. Proscripción de las vías de hecho.* La vía de hecho es manifestación de un obrar manifiestamente prohibido y groseramente lesivo al orden jurídico. Cuando se habla de “vías de hecho” en general se está refiriendo a una acción material (que alcanza incluso el uso de la fuerza) que prescinde de las vías legales para imponer un estado de cosas una situación determinada en relación a personas o cosas.

En el cumplimiento de las actividades propias de la función administrativa, también se presentan este tipo de acontecimientos, pero en este caso a la prescindencia del procedimiento legal en dicha actuación se le suma una lesión a los derechos constitucionalmente garantidos. Ese desapego al orden jurídico administrativo se puede originar en la inobservancia del procedimiento para ejecutar el acto que le daría sustento o por la carencia de tal acto; de modo que falta el elemento que asegure que la actividad administrativa ha tenido oportunidad de ajustarse a derecho.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Véase, Chinchilla Marín, Carmen, *La desviación de poder*, 2ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 179-186.

<sup>48</sup> Dromi, José Roberto, *Derecho Administrativo*, 9ª ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001, p. 243. Véase, Jordano Fraga, Jesús, *Nulidad del actos administrativos y derechos fundamentales*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 57, nota. 51.



La teoría de la “vía de hecho” (*voie de fait*) es obra de la jurisprudencia francesa. Basándose en ella, Héctor MAIRAL expone que «Según la jurisprudencia del Tribunal de Conflictos y del Consejo de Estado [...] han sido declaradas vías de hecho:

- Por atentar contra la libertad de opinión y expresión, el secuestro de un periódico por el prefecto de policía;
- Por atentar contra la libertad individual propiamente dicha, los arrestos y detenciones arbitrarias;
- Por atentar contra una libertad esencial, la orden que un funcionario dio a u correo de detener la correspondencia de una persona; y,
- En general, los actos que afectan la propiedad privada mueble o inmueble, como las requisiciones».<sup>49</sup>

De nuestra parte pondríamos como ejemplo la ejecución de un título de crédito en materia tributaria, con embargo y remate de bienes, cuando se ha impugnado en la vía judicial y está pendiente la sentencia. También el caso del desalojo de un inmueble a título de expropiación, sin declaración previa de utilidad pública.

Como puede verse de los ejemplos citados, la vía de hecho es expresión de gruesa arbitrariedad que ocasiona ilegitimidad en la actuación de la Administración Pública, de modo que hace procedente el amparo constitucional por llevar consigo el atentado contra los derechos fundamentales.

## V. LEGITIMIDAD Y LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

La doctrina contemporánea destaca que una recta y buena Administración pública debe cumplir las exigencias de tres principios de igual jerarquía: juridicidad, eficacia y eficiencia. Sobre la juridicidad mucho se ha escrito. En suma, es un elemento esencial del Estado de derecho, traducido en la “juridización” del ejercicio del poder público, con la consiguiente proscripción de la arbitrariedad. La eficacia y la eficiencia se refieren *a la calidad de la gestión administrativa y a sus resultados*. La eficacia puede definirse como la obtención de *resultados idóneos* para la solución de un problema o la satisfacción de una necesidad; resultados idóneos que, ante todo, deben ser expresión cabal, no sólo del respeto, sino más aun, de la *promoción* de los derechos fundamentales para el logro de su efectiva vigencia. La eficiencia, por su parte, puede describirse como la obtención de dichos resultados idóneos, *al menor costo posible*.

En las tareas de la Administración pública la eficacia y la eficiencia deben presentarse, tanto en la actividad administrativa, como en la organización que

---

<sup>49</sup> Mairal, Héctor, *Control judicial de la administración pública*, Buenos Aires, Depalma, 1984, t. I, p. 254.



la desempeña. Dichos principios se traducen en la realización efectiva, con objetividad, de los aspectos que constituyen el bien común, fin del Estado. Reclaman, por una parte, la ponderación adecuada de las exigencias sociales y, con esos datos, la determinación de soluciones idóneas de satisfacción social y de mejoramiento de la calidad de vida de la población. En el plano de la organización, se requiere la calidad de sus estructuras, su racionalización, celeridad y procedimientos administrativos simplificados, para obtener una acción organizada, programada legalmente, idónea y sistemática para la realización práctica de sus cometidos.<sup>50</sup>

En nuestro criterio, los principios de eficacia y eficiencia constituyen un criterio de legitimidad en atención a los postulados que definen al Estado social de derecho. Este constituye una superación del Estado liberal: “[...] que pretende establecer un orden económico-social basado en la igualdad de oportunidades y en la procura de un mínimo existencial, para garantizar materialmente el principio de la dignidad humana”.<sup>51</sup> Frente al modelo teórico del Estado liberal, caracterizado por sus postulados abstencionistas respecto de la organización y el funcionamiento de la sociedad; el Estado social trata de superar la separación entre la sociedad y el Estado para establecer entre ellos una íntima relación. En tal virtud, se propugna la responsabilidad de la autoridad pública en el logro del bienestar de la comunidad, lo cual exige una intervención decisiva del Estado en la configuración de condiciones favorables a la buena vida humana, en la solución de los problemas sociales y en la activa promoción del bien común.

La legitimidad de una Administración Pública coherente con los fundamentos del Estado social de derecho resulta del cumplimiento de un inmenso número de obligaciones, como son la correcta inversión de los recursos públicos en forma adecuada para la satisfacción de necesidades *reales* (no caprichosamente deducidas), la *actividad diligente* en la atención a dichas necesidades, la *correcta y prudente elección* de los medios de gestión, por citar algunos ejemplos. En concreto, y como se ha visto en Ecuador, la Administración pública se ha separado de las exigencias de legitimidad que le imponen el principio del Estado social, por lo menos, en los siguientes casos: *a)* cuando ha incurrido en inactividad frente a demandas ciudadanas respaldadas por la ley; *b)* ha omitido diseñar planes directos y esencialmente relacionados con la gestión municipal (caso de la planificación urbana) o ha prescindido de exigencias constitucionales relacionadas con el

---

<sup>50</sup> Cfr. Parejo Alfonso, Luciano, “El estado social de derecho”, en *Filosofía del derecho: ética, cultura y constitución*, Miguel Rujana Quintero (comp), Bogotá, Universidad Libre de Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999, pp. 517-528.

<sup>51</sup> Madriñán, Ramón Eduardo, *El estado social*, Bogotá, Edicic. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2001, p. 80.



bienestar de una comunidad, como es el caso de consultarla cuando un proyecto o contrato puede afectarla en lo cultural o ambiental; c) cuando la Contraloría General del Estado ha detectado el alarmante dispendio de recursos públicos en proyectos innecesarios, o por lo menos, no prioritarios; d) cuando ha acudido a las técnicas de privatización en materias no permitidas por la Constitución, o bien, sin la prudente selección de los concesionarios en caso de que la privatización o concesión sea admitida.

Es evidente que una Administración Pública que se aleja de su principio de acción social, impuesto por el esquema político-constitucional, obra ilegítimamente y produce, por tanto, actos jurídicamente viciados, sin dejar de considerar la vulneración de derechos fundamentales, precisamente, de los económicos, sociales, culturales y de tercera generación.

## VI. CONCLUSIÓN

A lo largo de esta exposición podrá haberse observado un continuo diálogo de aspectos profundamente humanos con los fundamentos primeros del orden jurídico. La legitimidad, como advertimos en su momento, constituye un criterio de rectitud más amplio que el examen de la legalidad, el cual incorpora no sólo la conformidad con las normas positivas —siempre que estas no contravengan principios de derecho natural o generales del derecho— sino que se extiende hacia la apreciación de principios, valores y virtudes. Hablar de legitimidad, de igual modo, amplía el significado del fundamental principio de subordinación al Derecho, hacia un Derecho integral, más definido y acabado en sus soluciones.

La legitimidad incorpora una apreciación humanista del Derecho y constituyó un acierto del Constituyente ecuatoriano de 1998 el haberla incorporado como criterio para evaluar la conducta de la autoridad pública. Si bien, la referencia a la legitimidad se encuentra en las disposiciones constitucionales que regulaban al amparo constitucional, no constituye un arbitrio técnico que sea propio y exclusivo de dicha garantía y de su diseño procesal. Comporta, en general, un criterio de rectitud y juridicidad al que debe someterse la Administración pública para cumplir a cabalidad los cometidos de interés general que le impone la Constitución, la misma que ha definido que dicho interés, el bien común, consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que reconoce.

La Constitución ecuatoriana vigente, como ya indicamos, suprimió este concepto de sus disposiciones, pero muchas de las normas anteriores, especialmente, sobre derechos humanos siguen vigentes.



La legitimidad, como criterio de juridicidad de la actividad de la Administración pública, no depende solamente de su consagración en una norma positiva. Bien se deduce de la racionalidad y moralidad que se exige de la actuación de la autoridad y de la proscripción de la arbitrariedad que postula el Estado de derecho y la vida democrática.



# LOS DERECHOS EN ESPERA INTERVENCIÓN O ABSTENCIÓN ESTATAL Y ANHELOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN

Isaac Augusto DAMSKY

*Todo el pensamiento moderno es permeado  
por la idea de pensar lo imposible*  
Michel Foucault

SUMARIO: I. Exordio. II. La promesa democrática. II.1. Derechos débiles. II.2. Recuperar el diálogo. III. Aproximaciones de contexto sobre la doctrina de la buena administración. IV. El entorno tecnológico de la buena administración. V. Epílogo.

## I. EXORDIO

En tiempos en que el diálogo en derecho público corre el riesgo de retrogradar sin percibir los matices de la novedad y de quedar atrapado dentro de otra dicotomía sesgada sobre estado máximo o estado mínimo, intento mostrar que es posible ensayar un camino superador de las contradicciones, describiendo solo algunas e insistiendo en la importancia de que las personas ansíen ejercitar un redescubrimiento activo de su centralidad en el devenir del derecho público.

Propongo ensayar una lectura de la realidad del quehacer público que logre superar, ir más allá y evitar quedar nuevamente encorsetada en una renovada presentación de supuestas dicotomías y promesas incumplidas. Intento mostrar un instante en la actualidad del errático derrotero evolutivo del derecho público a través de la opinión de varios autores y la percepción de otros, en sus conexiones con algunos fundamentos de categorías principistas extendidamente en boga como la buena administración, sobre la que tanto se ha dicho. Lo hago mediante breves apelaciones al espíritu de esta época para invitar al lector a reflexionar sobre el contexto de la subjetividad colectiva de la cual depende el tiempo de unos derechos que podrán o no permanecer eternamente en espera de la efectividad de una tutela que no llegará sola ni le será concedida a cambio de nada.

En lo que sigue, te invitaré lector a que resistas la tentación de los reduccionismos, la opacidad de las polaridades y las lecturas mononivel para intentar ir más allá de las supuestas dicotomías que verás que no son tales. En

mis proposiciones y a través de las opiniones recolectadas procuraré exhortarte a pensar tus elaboraciones singulares a partir de la colorida y sonora complejidad multinivel de nuestros tiempos públicos.

## II. LA PROMESA DEMOCRÁTICA

En mi opinión, la actual centralidad de la acalorada discusión por las formas de intervención o abstención del estado en la sociedad y la economía, sus diversas manifestaciones públicas y los esgrimidos fundamentos de legitimidad —dentro del actual contexto que pareciera trascender las fronteras nacionales y exhibir con tono denunciante los pendientes de la democracias continentales— pareciera nuevamente darle la espalda —de forma peligrosa— a las necesidades y preferencias de las personas y la sociedad civil, para volver a reducirse a una suerte de reedición —aunque adjetivada— de aquella discusión largamente sostenida 30 años atrás sobre la dicotomía estado máximo y estado mínimo, subsidiariedad e intervención, iniciativa privada o gestión estatal.<sup>1</sup>

Esto opera un reduccionismo que oculta una realidad explosiva: cuál la Versalles de Luis XVI, el poder real y el poder formal sigue concertando para concentrarse en su núcleo, dándole la espalda a las acuciantes necesidades colectivas de una población hambrienta y desesperada, que son personas humanas a las que el

---

<sup>1</sup> Excede en mucho presentar un listado exhaustivo de las principales aportaciones sobre el muy nutrido diálogo jurídico sostenido en nuestro país acerca del principio de subsidiariedad, los fundamentos y ratios de la intervención o abstención del estado en la economía. Solo a título meramente preliminar y en homenaje a quienes han alumbrado este camino, evocaré las siguientes obras: Ariño Ortiz, Gaspar, “Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público”, Madrid, Marcial Pons, 1993; “La regulación económica. Teoría y práctica de la regulación para la competencia –estudio preliminar de Juan Carlos Cassagne”, BA, Abaco, 1996, entre otros; Barra, Rodolfo Carlos, “Principios de Derecho Administrativo”, BA, Ed. Abaco, 1980 y reeditado en 2007, “Tratado de Derecho Administrativo”, BA, Abaco, 2002, “Capitalismo de rostro humano”, BA, Ed. RAP, 2022, entre muchas otras; Bianchi, Alberto, “La regulación económica”, BA, Abaco, 2001, entre otros, Cassagne, Juan Carlos, “La intervención administrativa”, BA, Abeledo Perrot, 1992 y reeditado en 1994, “Los grandes principios del derecho público”, Thomson Reuters, BA, La Ley, 2015, entre otros, Coviello, Pedro J.J., “Del Estado limitado al estado garante (¿O subsidiario y solidario?)”, en VVAA “Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Augusto Durán Martínez, Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 2023, Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, BA, FDA, sucesivas reediciones, Salomoni, Jorge Luis, “Teoría General de los Servicios Públicos. Su reconstrucción histórica y conceptual. La Constitución, el derecho supranacional y el orden jurídico administrativo. La intervención del Estado en la Economía. Actualidad y perspectivas”, B.A., Ed. Ad-Hoc, 1999, entre muchos otros autores. Asimismo, recomiendo el análisis sobre esta problemática concretado en: Carbajales, Mariano, “El Estado regulador”, BA, Abaco, 2005.



*golem* de la política les arrebató su dignidad, que no logran ser ni oídas ni escuchadas, pero que —sin embargo— aún logran ser, en gran medida, conducidas y manipuladas gracias a esa suerte de neolengua o “newspeak” orwelliano, hoy en manos de la subliminalidad digital.

Sin embargo, los alarmantes indicadores del mayoritario descontento social con la política y con la democracia que toman cuerpo en el grito silencioso que se expresa en la creciente —y también preocupante— mengua de la participación electoral y repulsa a las formas de la representación política tradicional, operan asimismo como una advertencia urgente sobre el riesgo cierto de debilitamiento de una democracia que si bien tiene logros para celebrar en sus 40 años —en términos de continuidad institucional y su reflejo en la expansión formal del ciclo de los derechos— sin embargo aún tiene un largo camino por andar en su misma razón de ser como vehículo concreto de expresión de las voluntades de todo el tejido humano integralmente considerado y no solo el de las mayorías y las primeras minorías.

Y es que como ha dicho el Profesor Guillermo Mizraji, el balance de estos 40 años muestra a nuestro país en un estado de reversión democrática, inestabilidad política y un acrecentamiento —como nunca hemos vivido— de la corrupción pública. Asistimos a la demolición de los partidos políticos, que se nos muestran hechos jirones y sin conductores que prioricen programas de gobierno por encima de sus intereses personales. Así, la institucionalidad ganada en 1983 se revela, hasta ahora, insuficiente.<sup>2</sup>

Pero lo cierto es que vivimos en una sociedad distinta a la que era 40 años atrás. Con necesidades distintas a las que enmarcaron la discusión por el estado máximo o por el estado mínimo. Y lo que es más grave, vivimos dentro de una sociedad fatalmente herida por las sucesivas malas administraciones y, por ello, funestamente descreída, desesperada al límite y extremadamente enardecida contra toda manifestación de las instituciones democráticas. Este dato es

---

<sup>2</sup> Mizraji, Guillermo, “Palabras del Presidente de Profesores Republicanos, 1983-2023”, en VV.AA., “Democracia Argentina, 40 Años”, B.A., Ed. DyD, 2023, pp. 11 a 15. Señala: “Para que nuestra democracia se afirme en el tiempo y genere la confianza necesaria de los ciudadanos, debe erradicarse el embate constante que sufren nuestras instituciones (...). Llevamos 40 años de democracia con un claro desgobierno en materia de educación en todos los niveles; un fracaso económico colectivo con altos grados de regresión, con una crónica inflación que conlleva altísimos índices de pobreza e indigencia agravadas; una justicia cercada por las fuerzas políticas que pretenden sumirla bajo su poder; falta absoluta de seguridad jurídica que impide organizar nuestras vidas sobre la base de dos presupuestos: a) previsibilidad y b) protección. Las relaciones internacionales no tienen un rumbo estable”.



globalmente predicable. No es solo local ni fruto exclusivo de nuestra realidad de contexto porque se verifica extendidamente en las democracias de occidente un agotamiento de las potencialidades transformadoras de las democracias modernas. Una crisis de y en sus fundamentos éticos, representados por el “problema moral” de la democracia que se expresa en la separación entre lo que la democracia proyecta hoy y el conjunto de ideales que la caracterizaron originariamente. Son las fracturas de la democracia frente a sus enemigos externos e internos que buscan permanentemente reducirla, limitarla y vaciarla de contenidos.<sup>3</sup>

Es inevitable no recrear las palabras de Zagrebelsky cuando citando a Bobbio decía: “Hemos recordado ya las ‘promesas incumplidas’ de la democracia.<sup>4</sup> La lista de las desilusiones es larga [...] la revancha de los intereses corporativos; la persistencia de plutocracias; el espacio limitado que la democracia ocupa no habiendo conseguido penetrar en todos los ámbitos de la sociedad; el poder oculto que contradice la exigencia primordial de que el poder público se muestre completamente en público y que ha llevado a hablar incluso de un ‘doble Estado’, uno visible y otro invisible”.<sup>5</sup>

Quienes adscriben a estas ideas aprecian que la persistencia de las “promesas no mantenidas” en las sociedades de nuestro tiempo hacen inconcluso el proyecto democrático y obstaculizan alcanzar los objetivos que este sistema se planteó. Advierten que persisten los intereses de grupo sobre la representación política, el poder invisible sobre la transparencia, los ciudadanos mal educados,

---

<sup>3</sup> Cfr. Cisneros, Isidoro, “Norberto Bobbio. De la razón de Estado al gobierno democrático”, Ed. Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México, 2015, p. 274.

<sup>4</sup> Si bien excede en mucho ahondar en esta noción “Bobbiana” de las “promesas incumplidas de la democracia” sobre la que se ha escrito en demasía, sirva mencionarla a modo de invitación a su lectura por la vigencia de su pensamiento y su pluma clara. Se refiere a la diferencia entre los ideales democráticos y la democracia real, el contraste a la cruda realidad entre lo que se había prometido y lo que se realizó efectivamente (Ampliar en: Cisneros, Isidro, “Norberto Bobbio. De la razón del Estado al gobierno democrático”, Ed. Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México, 2015). Ver: Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Como largamente trata la profesora mexicana Corina Yturbe, es ineludible el abordaje de Bobbio para comprender algunos de los problemas de las democracias contemporáneas: las llamadas “paradojas”, es decir, las tensiones o contradicciones internas de la propia democracia y las “promesas incumplidas”, es decir, las fallas de la democracia debidas a obstáculos imprevistos o a procesos históricos específicos sobre los que es necesario reflexionar en extenso (Ampliar en: Yturbe, Corina, “Pensar la democracia. Norberto Bobbio”, México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2007).

<sup>5</sup> Ampliar en: Zagrebelsky, Gustavo, “Derechos a la fuerza”, Madrid, Ed. Trotta, 2017. Ver también: Zagrebelsky, Gustavo, “Bobbio e il diritto”, en Norberto Bobbio *tra diritto e politica*, Roma, Laterza, 2005.



apolíticos y desinteresados sobre la cultura cívica y de la legalidad, las élites imponen sus concepciones sociales y políticas frente al interés colectivo, la participación es limitada y la democracia política no logra expandirse al ámbito social, parece irreversible la burocratización del Estado democrático y el gobierno de la tecnocracia. Por si fuera poco hay una disminución del rendimiento y la efectividad del sistema político.<sup>6</sup>

Y sucede que las técnicas de intervención del estado en la sociedad y la economía implican manifestaciones de la democracia y por eso están alcanzadas por este clima de crispación y desconfianza que es necesario conjurar desde el derecho y desde los derechos. Precisamente, porque la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas enfrenta, hoy, niveles extremos que son objeto de extendida atención doctrinaria y de opinión.<sup>7</sup>

En nuestro país es de público y notorio el singular grave daño social e institucional que han infligido no solo las sucesivas malas administraciones económicas y las desviaciones ora al fragor del “mercadocentrismo” ora del estatismo, sino, igual de grave, las malas prácticas que han incluso minado la credibilidad en los derechos como centralidad del sistema democrático.

## II.1 DERECHOS DÉBILES

Acaso a modo de premonición viene largamente advirtiéndose que el nuestro es un tiempo crepuscular, de despedida de la modernidad, de decoloración y extenuación de sus características fundamentales: de debilidad de los derechos y de fragilidad y deterioro de la democracia.<sup>8</sup> Sin embargo, aún dentro de corrientes afines se ha operado un viraje en la percepción de sus causas. Por esto es que interesará concretar algunas aproximaciones respecto de otras corrientes de pensamiento para intentar una breve presentación de sus razones y coincidencias.

---

<sup>6</sup> Cisneros, Isidoro, *op. cit.*, p. 275. Agrega: “Actualmente la política, sobre todo la política democrática, enfrenta problemáticas que no pueden ser resueltas con los esquemas tradicionales. Se requieren nuevos horizontes interpretativos que permitan enfrentar los enormes desafíos emergentes. La democratización plantea la necesidad de innovar a la política y sus actores, procesos e instituciones (...)”

<sup>7</sup> Ver: Mizraji, Guillermo, *op. cit.*, al decir: “La democracia por la que hoy transitamos se ha quedado sin república. La sociedad argentina asiste desencantada al deterioro irreversible de la democracia republicana” (...) La tradición republicana que nos hizo un gran país en el concierto de las naciones nos marcará el futuro”.

<sup>8</sup> Bovero, Michelangelo, “Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo”, Serie: Conferencias Magistrales núm. 24, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, p. 13.



El punto de partida afina en que mucho se dice sobre las funestas consecuencias de las maniobras de apropiación política de los derechos para legitimar construcciones de poder y cómo éstas han operado como forjadores de una sociedad del engaño en la cual los derechos fueron muchas veces utilizados para discutir política y desarrollar un discurso de construcción amoral de poder en lugar de abordar cuestiones que tengan, realmente, que ver con los derechos del hombre.<sup>9</sup> La opinión pública ha sido pródiga en opiniones orientadas a sostener que éste cúmulo de circunstancias resultaron especialmente graves en nuestro país porque erosionaron la credibilidad de un extendido arco de representantes exteriorizando, como largamente también se ha dicho, especialmente Tomás Abraham, una fuerte crisis cultural y educativa. No económica, ni política. Por eso, sostiene el autor mencionado, es que en tiempos recientes ha emergido con fuerza una necesidad social de tipo sustantiva de transformación y ampliación del postulado representativo porque ya no es ninguna novedad que nuestra sociedad ha sufrido tantas crisis que exhibe anomia institucional en un grado no del todo predicable en otras latitudes, inclusive cercanas.<sup>10</sup>

En su dimensión continental el cuadro se complejiza por la trascendencia de los conflictos sociales desarrollados al interior del régimen democrático que toman lugar entre la llamada dicotomía ciudadanos y “no-ciudadanos”, expresándose en términos de inclusión y exclusión, todo lo cual ha dado lugar a la re edición de categorías tales como “el derecho a la ciudad” proyectadas en la formulación de diversas políticas públicas urbanas de contención.<sup>11</sup> Así se ha dicho que esta “nueva” conflictividad social proyecta distintas formas de discriminación y que la ciudadanía democrática comporta la creación de nuevos derechos pero también presupone la expansión de los viejos derechos a nuevos estratos de la sociedad antes excluidos o discriminados, engendrándose una paradoja: el modelo democrático liberal ha reducido al mínimo del papel de control político que debe ejercer la ciudadanía creando, paradójicamente, sociedades caracterizadas por ciudadanos sin democracia.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Ampliar en: Abraham, Tomás, “La lechuza y el caracol. Contrarrelato político”, B.A, Ed. Sudamericana, 2012, entre varios otros trabajos. Ver antecedentes en la entrevista en Suplemento Cultural ADN-Diario La Nación del 1ro de junio de 2008.

<sup>10</sup> Ampliar en la prolífica obra y numerosas entrevistas de Tomás Abraham, especialmente los trabajos citados.

<sup>11</sup> Me remito a lo dicho en: Damsky, Isaac, “Desde los derechos. Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad civil”, B.A., Ed. RAP, 2019, Cap. VI “Ciudad y Derechos”, pp. 395-459.

<sup>12</sup> Cfr. Cisneros, Isidoro, “Norberto Bobbio. De la razón de Estado al gobierno democrático”, Ed. Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México, 2015, pp. 276 y 277. Expresa el autor: “En muchas sociedades



Todo lo dicho encuentra eco en el giro operado en el pensamiento de Zagrebelsky a partir de su obra de 2017, *Derechos a la fuerza*. Como explica en un muy sugestivo trabajo la profesora Tecla Mazzaresse, en abierto contraste con lo que siempre ha mantenido, el autor del derecho dúctil propone un análisis drásticamente crítico de los derechos fundamentales, no para identificar y detener los desafíos cada vez más complejos con los que se confrontan su tutela y su implementación, sino para cuestionar la razón de ser de su propia afirmación. Es decir, para insinuar la duda de qué puedan ser un instrumento adecuado para la protección de los más débiles. De allí el señalamiento de que la nuestra es la era de los “derechos violados” no apuntará a proponer caminos de búsqueda de técnicas de contrastación de la crisis de “la era de los derechos”, sino más bien la resignación a “la derrota de un ideal noble, frente a la dureza de las relaciones reales que se establecen entre los seres humanos”.<sup>13</sup>

Siguiendo a Ansuátegui Roig, la autora citada busca así especificar el alcance de la posición denunciante asumida por Zagrebelsky para advertir la necesidad de distinguir la retórica abusiva de los derechos del discurso de los derechos porque “no cualquier alusión a los derechos puede ser identificado con el discurso de los derechos”.<sup>14</sup> Precisamente porque una cosa es el “discurso que

---

democráticas o en vías de democratización se ha desarrollado una gran diferencia entre ciudadanos de primera que ejercen plenamente sus derechos y que participan activamente en la vida pública, así como en la renovación periódica del consenso, y ciudadanos de segunda, los cuales aún no logran hacer efectivos sus derechos y se encuentran discriminados, excluidos y marginados de la comunidad política y del espacio público”.

<sup>13</sup> Cfr. Mazzaresse, Tecla, “La justicia del derecho según el constitucionalismo (inter)nacional frente a una pregunta desorientadora”, en: *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 51, 116-142, ITAM. Ciudad de México, octubre de 2019. Explica la autora: “Así, quizás sintiéndose incomodo, sintetiza el sentido de su análisis, afirmando que los derechos como una retórica de los derechos los encontramos a menudo en la boca de aquellos que los usan como pantalla para cubrir su poder, imponiéndolos a los demás. [...] Peor aún: ¿cuántas violaciones de derechos (de los otros) ocurren en nombre de los derechos (propios)? Aquí está la cuestión: los derechos no como protección contra la injusticia, sino, por el contrario, como la legitimación de las injusticias”.

<sup>14</sup> Agrega Tecla Mazzaresse que “Este ataque de Zagrebelsky no solo es ampliamente compartido por Rímoli sino que también se enriquece, en su argumentación, por los *topoi* recurrentes en la “retórica de la antirretórica de los derechos fundamentales” como, por ejemplo, cuando, con una afirmación que recuerda el minimalismo de los derechos teorizado por Ignatieff se lee que lo que es de interés hoy en día es “un perfil muy concreto, aunque a menudo oculto por la retórica de los derechos fundamentales, a saber, el de la sostenibilidad efectiva de una extensión universalizante del paradigma de los derechos (y especialmente de los derechos sociales) en el marco de la complejidad sistémica de las sociedades avanzadas” (ver nota núm. 5 de su trabajo citado y sus referencias a: Rimoli, Francesco, 2017: “Retórica



usa o abusa del argumento de los derechos” y otra muy distinta son los “discursos basados en las exigencias morales de los derechos”.<sup>15</sup>

La posición asumida por Zagrebelsky conecta con un debate de larga data en los Estados Unidos sobre la promesa, y peligros, de los discursos de derechos como una herramienta para la transformación social y política.<sup>16</sup>

La tesis sostiene el riesgo de que las especificaciones o reconocimientos de nuevos derechos encierren presumibles sobornos. En el muy difundido trabajo de Rosalind Dixon titulado “Los derechos constitucionales como sobornos”, extensamente tratado por Roberto Gargarella,<sup>17</sup> se señala que si bien la mayoría

---

dei diritti e retorica dei doveri: qualche considerazione “scomoda””. *Lo Stato*, vol. 5, núm. 9, pp. 71-95 e Ignatieff, Michael, 2001: *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton, Princeton University Press.)

<sup>15</sup> Ampliar en Mazzarese, Tecla, *op cit*: “A partir de aquí, también, y no sólo como reacción a este aparente giro de Zagrebelsky y a su provocación de una evaluación drásticamente negativa de los derechos fundamentales y su inadecuada protección de los más débiles, la decisión de acoger, en estas páginas, la solicitud de “una jurisprudencia que relacione las pretensiones de los derechos con el problema de la justicia: problema que debe estar primero”. Es decir, la decisión de compartir esta admonición volviendo a examinar rasgos distintivos y dificultades específicas que hoy condicionan la conjugación de derecho y justicia dentro de las coordenadas, bien definidas incluso en su flexibilidad dinámica, de los principios del constitucionalismo (inter)nacional y, en particular, de su principio fundante de la tutela e implementación de los derechos fundamentales”.

<sup>16</sup> Ver: Dixon, Rosalind, “Los derechos constitucionales como sobornos”, *Derecho & Sociedad*, ISSN 2079-3634, núm. 51, 2018, pp. 233-263, 15/07/2018, p. 262, especialmente nota al pie 268: Gerarld N. Rosenberg, *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?*, 2ª edición (Cambridge: Harvard University Press, 2008); Duncan Kennedy, “The Critique of Rights in Critical Legal Studies”, *Left Legalism/Left Critique*, 178 (2002); David Kennedy, “The International Human Rights Movement: Part of the Problem?”, *Harvard Human Rights Journal*, 15 (2002), Kimberlé Crenshaw, “Race, Reform, and Entrenchment: Transformation and Legitimation in Antidiscrimination Law”, *Harvard Law Review*, 101 (1988), entre otros trabajos citados por la autora.

<sup>17</sup> Ver la posición del destacado autor citado en, al menos, los siguientes trabajos desde: Gargarella, Roberto, “30 años de derechos humanos en la Argentina (1983-2013)” (*Revista SAAP*. v. 7, N° 2, noviembre 2013, pp. 289-296), oportunidad en que dijo: “En definitiva —y contra la extendida idea que considera a los derechos como “cartas de triunfo”, con la potencia necesaria para vencer y ordenar las políticas mayoritarias— aquí los derechos fueron puestos al servicio de las decisiones políticas del momento: sólo en la medida en que existieron los recursos suficientes, el respeto de los derechos se fortaleció y el abanico de los derechos satisfechos tendió a expandirse (Dworkin, 1978). Lo dicho no niega, de todos modos, los significativos avances que pudieron hacerse en la materia (...) La vida de los derechos constitucionales, en este momento, sigue mostrándose demasiado pendiente de las urgencias de la política. No ha llegado a nuestra historia, todavía, el momento inverso, en que la política reconozca su límite en la prioridad de asegurar los derechos humanos más básicos”. También, en tiempo reciente se destacan sus siguientes apariciones mediáticas: “Ampliar derechos para que en



de las constituciones alrededor del mundo contienen ahora una larga y generosa lista de derechos, verificando una postura relativamente optimista sobre esta tendencia de incremento de la protección de los derechos, que nos ha movido desde hace tiempo a celebrar la creciente conexión entre el derecho internacional de los derechos humanos y los derechos constitucionales, sin embargo cuestiona esta tendencia e invita a ser escépticos respecto al proceso de expansión de los derechos constitucionales. Señala que en algunos casos, el proceso de constitucionalización de derechos puede estar vinculado a formas más amplias de reforma constitucional estructural basadas en una expansión de mecanismos de ejercicio del poder que son en esencia antidemocráticos. Este proceso de expansión aparente y débil de derechos genéricamente trazados —bajo fórmulas tan genéricas que resultan casi programáticas— exhibe a contracara una expansión tangible, sólida —y por ende operativas per se— de los resortes del poder.<sup>18</sup>

Desde esta perspectiva la autora parte del ineludible aunque limitado reconocimiento de que la expansión de derechos constitucionales inevitablemente tiene alguna capacidad de crear un cambio social y político positivo y de que las garantías constitucionales crean nuevas maneras de entender y expresar reclamos por el reconocimiento y justicia por parte de grupos marginados y vulnerables en formas que pueden tener un importante impacto en el debate y en la práctica política.<sup>19</sup> Pero advierte que, sin embargo, ello también puede afectar la vigencia de los límites constitucionales existentes y un robustecimiento excesivo de los mecanismos de ejercicio del poder. En tal suerte, al debilitar los mecanismos de control institucional con ampliación de los resortes del poder se engendra el riesgo de operar graves retrocesos democráticos.<sup>20</sup> Como claramente explica Gargarella, Dixon sostiene a través de ejemplos que gobiernos con una retórica de protección de derechos los han

---

realidad nada cambie” (*La Nación*, 4 de octubre de 2018), entrevista en *La Repregunta*. Hicimos crecer exponencialmente los derechos pero el poder sigue concentrado” (*La Nación*, 12 de sept. 2021).

<sup>18</sup> Dixon, Rosalind, *op. cit.*, pp. 234-235. Afirma: “es bastante común que las constituciones contengan una suerte de acuerdo, mediante el cual los partícipes de la negociación constitucional aceptan apoyar tanto las reformas estructurales como las reformas basadas en derechos. En algunos casos, sin embargo, los acuerdos de este tipo tienen una característica considerablemente problemática —los derechos pueden servir como incitación o “soborno” para asegurar que los movimientos nacionales apoyen reformas constitucionales que erosionan compromisos de competencia democrática”.

<sup>19</sup> *Cfr.* Dixon, Rosalind, “Los derechos constitucionales como sobornos”, *Derecho & Sociedad*, ISSN 2079-3634, núm. 51, 2018, pp. 233-263, 15/07/2018, p. 244.

<sup>20</sup> *Cfr.* Autora y trabajo citado, p. 245.



“concedido” como prenda de cambio destinada a autorizar o “encubrir”, finalmente, el reforzamiento de los poderes presidenciales.<sup>21</sup>

Así, rematará en que estas prácticas afecta la calidad democrática a partir de señalar que las democracias fuertes y competitivas están generalmente asociadas a constituciones “fuertes” —que no necesariamente traducen expansiones declarativas de derechos— mientras que las democracias no competitivas se asocian a constituciones “débiles”, o a límites constituciones vinculantes débiles en los que, sí, frecuentemente se verifican excesos en las declaraciones y reconocimientos de derechos presentados de forma genérica.<sup>22</sup>

Acaso, reflejo de lo dicho es que verifiquemos que tal como sostiene Gargarella en el trabajo citado, en estos cuarenta años lo único que logramos es hacer “crecer exponencialmente la ideación utópica de los derechos, pero, sin embargo, el poder sigue concentrado.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ampliar en: Dixon, Rosalind, “Los derechos constitucionales como sobornos”, *Derecho & Sociedad*, ISSN 2079-3634, núm. 51, 2018, pp. 233-263, 15/07/2018, p. 244. Advierte la autora que en casos puntuales las reformas constitucionales basadas en derechos de este tipo pueden tener un impacto adverso en la competitividad de una democracia porque si bien reconoce derechos y, al hacerlo genera la imagen de expansión de su campo de protecciones, en cambio, estos fenómenos usualmente van de la mano de un fortalecimiento de los resortes del poder que puede conllevar, incluso, un debilitamiento de los mecanismos de control operando la paradoja de reconocer derechos débiles, de contornos genéricos y difusas condiciones de operatividad a la par que expansión sólida y concreta de los resortes del poder con debilitamiento de los mecanismos institucionales de control. De allí que sostendrá que el peligro de tales reformas, sin embargo, es que dañan a “los compromisos estructurales de la democracia constitucional” operando un debilitamiento del sistema democrático que redundará en una merma sustantiva de la fortaleza y competitividad democrática.

<sup>22</sup> Ampliar en autora y trabajo citado, p. 244.

<sup>23</sup> Ver Gargarella, Roberto, entrevista en *La Nación*, 12 de septiembre de 2021. Ampliar en sus trabajos: “La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010), Buenos Aires, Kate Editores, 2014”; “Pensar la Democracia. Discutir sobre los derechos”, en *Nueva Sociedad* (267) (2017), pp. 102-113. En este punto es interesante citar el análisis del pensamiento de Gargarella realizado por Cruz Gutiérrez: “Las amplias cartas de derechos de algunas constituciones de la región pueden explicarse por el afán social de consolidar este deseo de transformación. Por consolidar una fantasía constitucional “que aspira a definir, incluso, a producir, la realidad social, o por lo menos una realidad alternativa”. El enfoque en los derechos, que son el contenido de estas fantasías constitucionales, suele dejar de lado la consolidación de las condiciones para alcanzarlas. De esta forma, el encanto de creer que nombrar algo supone su transformación, anudado a la satisfacción de que lo que se nombra niega lo que existe, descuida algo fundamental en el acto constitucional: la distribución adecuada del poder público. En este punto, Roberto Gargarella recuerda que las condiciones para alcanzar las fantasías constitucionales no son ajenas a la misma constitución, sino que se encuentran en su “sala de máquinas”. Es decir, en



## II.2 RECUPERAR EL DIÁLOGO

Por intermedio del desarrollo de mecanismos efectivos de tutela de la expresión, la participación y el control amplio es necesario volver a intentar la centralidad de la persona, al ciudadano y a los efectores de la sociedad civil como actores centrales —y no solo destinatarios— de la gestión pública.<sup>24</sup>

He insistido en que es necesario superar la dicotomía local entre intervención o abstención estatal que, por otra parte a la postre resulta falaz y superficial y que ha sido largamente sustituida en el contexto global por modelos y concepciones integradoras, plurales, multisectoriales y multinivel en las que los intereses públicos deben ser gestionados aunando esfuerzos públicos y privados desde

---

el diseño institucional que tiene el poder público. No es que las cartas de derechos sean en sí mismas un ardid de distracción frente a lo realmente importante, sino que las fantasías constitucionales precisan de un motor que les permita superar su etapa aspiracional, y el engranaje de este motor depende de cómo se distribuya el poder público. Una distribución desequilibrada transforma la fantasía en una odisea” (Cruz Gutiérrez, David Fernando, “Fantasmas autoritarios y precisiones conceptuales: una reflexión en torno a los aportes de Roberto Gargarella al fortalecimiento del constitucionalismo democrático en América Latina”, *Dikaion*, vol. 30, núm. 1, pp. 160-191, 2021, Universidad de la Sabana).

<sup>24</sup> La necesidad de la centralidad de las personas es un anhelo recurrente largamente tematizado incluso por la totalidad de los autores aquí citados. De allí que en lo atinente a la crítica jurídica dentro de nuestro contexto sur-latino americano resulta de especial interés la referencia al pensamiento de Gargarella y los diálogos jurídicos que viene generando. Sobre este punto se recomienda ampliar en Jensen, Guillermo, “El derecho como conversación política. Notas críticas a propósito de El derecho como una conversación entre iguales de Roberto Gargarella”, BA, *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés* núm. 12, agosto-diciembre 2021, p.5, en adelante. Explica el autor: “Para Gargarella, solemos acercarnos erróneamente al problema de la crisis de la representación política, fundamentalmente por el tipo de enfoque con el cual abordamos el tema. Nuestro autor vincula el surgimiento histórico de las instituciones representativas con los cambios en las sociedades actuales. El punto de partida histórico es claro: la crisis de la representación hunde sus raíces en el siglo XVIII, en el que se consolidó una lógica representativa que tendió a distanciar cada vez más a los electores de sus representantes. Así, la defensa de la libertad de los representantes para decidir sobre los asuntos públicos sin la necesidad de consultar a los electores (defendida por Burke) o los filtros institucionales de diseño constitucional madisoniano fueron consolidando una tendencia estructural que llega hasta nuestros días. Sin embargo, el panorama hoy es aun peor, debido a que la incapacidad de las instituciones representativas para reflejar a los distintos grupos, demandas e intereses es mucho más deficitaria que en la época del surgimiento del constitucionalismo. Existe una disonancia entre los veloces cambios sociales y las instituciones constitucionales que casi no se modificaron desde su origen, que termina por acrecentar la distancia entre expectativas ciudadanas y posibilidades institucionales”.



una mirada horizontal y ya no más desde el sesgo vertical y jerárquico clásico que, insisto, se encuentra superado en todas las latitudes más avanzadas.<sup>25</sup>

Adelanto entonces en que todo abordaje actual de la intervención pública y sus fundamentos de legitimidad deben hacerse cargo de este renovado contexto crítico<sup>26</sup> y propiciar acciones concretas, de lege lata, desde las permisiones del ordenamiento administrativo vigente, para lograr concretar mecanismos procedimentales administrativos abiertos, participativos y dialógicos, inclusivos y vinculantes que aseguren la efectividad de la petición y la resolución<sup>27</sup>. Y es que tal como sostiene Beltrán Gambier, no se desea poner en entredicho la mirada tradicional del derecho administrativo y sus valiosas construcciones sino colocar a las personas en un centro “efectivo” de gestión de los intereses públicos.<sup>28</sup> Precisamente, por “la convicción de que la sociedad civil no será

---

<sup>25</sup> Me remito a lo dicho en Damsky, Isaac Augusto, “Desde los Derechos. Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad civil”, BA, Ed Rap 2019, cap. VI “Ciudad y Derechos”, pp. 395-495.

<sup>26</sup> Ampliar en: Jensen, Guillermo, “El derecho como conversación política. Notas críticas a propósito de El derecho como una conversación entre iguales de Roberto Gargarella”, BA, Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés núm. 12, Agosto-Diciembre 2021, p.4. Expone el autor: “Para Gargarella, el problema con la democracia en nuestro tiempo se relaciona con las instituciones realmente existentes. La apatía cívica y el desencanto general con nuestras instituciones no se resuelven cambiando a los gobernantes, pues se relacionan con “aspectos estructurales, vinculados con el tipo de instituciones que tenemos”. Por esa razón, no alcanza con realizar cambios de nombres ni meros ajustes a los diseños institucionales hoy existentes. Gargarella también señala que los problemas del constitucionalismo no deben ser mezclados con los déficits de la democracia. En su opinión, el principal problema tiene que ver “[...] con el déficit democrático (el modo en que nuestras instituciones bloquean el poder de control y decisión ciudadanos) antes que con los problemas propios del sistema interno de controles (los *Checks and Balances*) de cada rama del gobierno sobre otro”. Ya en un trabajo previo, Gargarella resumió las causas del déficit de las instituciones contemporáneas.<sup>5</sup> Este diagnóstico, que se desarrolla más *in extenso* en *El derecho como una conversación...*, busca ordenar y articular explicativamente las causas de la crisis de confianza ciudadana en las instituciones constitucionales”.

<sup>27</sup> Me remito a lo dicho en Damsky, Isaac Augusto, “Desde los Derechos. Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad civil”, BA, Ed Rap 2019, cap. III “Procedimiento Administrativo”, pp. 169-206, en mis trabajos: “La transformación del procedimiento administrativo”, “Fundamentos de participación ciudadana en el procedimiento administrativo”.

<sup>28</sup> Gambier, Beltrán, “Hacia una teoría pura de la legitimación: el poder reaccional de los ciudadanos: afectación o perjuicio, legitimación, interés público y principio de legalidad”, en VV.AA, Mizraji Guillermo y Vega Gerardo, coordinadores, “Democracia Argentina, 40 Años”, B.A., Ed. DyD, 2023. Asimismo, ampliar en: autor citado, “Una revolución jurídica en marcha: la acción de amparo en defensa del principio de legalidad y del interés público. Un replanteo en torno a la legitimación de los ciudadanos y una reflexión sobre la noción de afectación y



fortalecida nunca por los políticos a los que en general no les interesa una ciudadanía fuerte y combativa. Así, técnicas centrales como la profundización de la legitimación procesal amplia, la efectividad y vinculatoriedad de los mecanismos de participación que pueden hoy ordinarse por el desarrollo tecnológico y la vía digital, junto con una mayor apertura de los espacios jurídicos del derecho a petionar y a la resolución fundada serán decisivos para recuperar la legitimidad perdida”.<sup>29</sup>

---

perjuicio”, en: VVAA, “El control de la actividad estatal II”, Ed. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, ([www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/](http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/)). Resultan inspiradoras las palabras introductorias del autor, al decir: “Los ciudadanos no pueden limitarse a votar en la democracia de hoy, y los abogados no pueden limitarse a atender sus clientes si creen en el rol social de la Abogacía. El ciudadano no es consciente de su poder reaccional como protagonista del Estado de Derecho y del sistema democrático. No es un mero observador. Por otra parte, muchos abogados no son lo suficientemente activos en el ejercicio de su rol social que va más allá de la defensa de sus clientes. El abogado debe tener un mayor activismo cívico en lo se refiere al control de la administración y del gobierno” (*op cit*, p.123-124), remarcando en sus conclusiones: “Afirmo la existencia del derecho a la vigencia del principio de legalidad en las condiciones analizadas en este trabajo y promuevo la reformulación del concepto “afectación” cuando el ciudadano considera conculcado ese derecho. Desde la perspectiva que dejo expuesta, entonces, el particular que se enfrenta a la violación de un “interés público cualificado”, deja de ser el portador de un “interés simple” para transformarse en el titular de un “derecho subjetivo” cuya tutela podrá reclamar judicialmente por la vía del amparo en tanto se den las demás circunstancias habilitantes para su ejercicio. La relación de ese acto administrativo con la esfera vital del ciudadano pasa a ser personal y directa” (*op cit*, p. 142).

<sup>29</sup> Gambier, Beltrán, “Hacia una teoría pura de la legitimación: el poder reaccional de los ciudadanos: afectación o perjuicio, legitimación, interés público y principio de legalidad”, en VVAA, “Mizraji Guillermo y Vega Gerardo, Coordinadores, “Democracia Argentina, 40 Años”, B.A., Ed. DyD, 2023. Ampliar también el trabajo del autor citado en nota anterior, al decir: “Pero el ciudadano no puede actuar en defensa del interés público sin un marco jurídico e institucional donde su actuación resulte facilitada. Es mucho lo que falta hacer en este sentido y creo que a los abogados, por su formación, les cabe desempeñar un rol social cuya definición aún no se ha producido (...) La doctrina administrativista no es conteste en aceptar las posturas que tienden a reconocer mayor legitimación a los ciudadanos (...) Hay cierta resistencia por parte de quienes creen que los tribunales pueden saturarse de causas y quienes, en la misma línea, sostienen que esta tendencia puede contribuir a complicar la tarea de administración y gobierno mediante el indiscriminado ejercicio de acciones de “dudoso” —para los que así piensan— sustento jurídico. (...) y en lo que se refiere al control judicial de la actividad administrativa, se tiende a excluir al ciudadano que no participa directamente en una relación jurídica concreta (...) Existe una tendencia a considerar que los supuestos que no encuadran en la concepción tradicional de la legitimación habilitante para promover una típica acción contencioso administrativa o un amparo nos colocan frente a una “acción popular”. Sin embargo, a partir de una reformulación de la noción de “afectado” puede avizorarse un nuevo espacio para la



Si no se da voz a quienes se siguen silenciando, a no dudar que arremeterán violentamente para ser escuchados. No puede seguir instrumentándose a ciudadanos limitándolos al acto electoral.<sup>30</sup>

---

protección jurisdiccional de ciertas situaciones jurídicas sin que supongan la protección del llamado “interés simple”. (pp. 124, 125, 126, 127).

<sup>30</sup> Excede en mucho enumerar el pensamiento actual de la legión de autores que abordan la necesidad de operar una mirada detenida a las cuestiones de sociedad, representación y participación sobre las que venimos ocupándonos en su proyección sobre las técnicas del derecho administrativo. En este estado sugiero ampliar en: Cisneros, Isidoro, “Norberto Bobbio. De la razón de Estado al gobierno democrático”, Ed. Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México, 2015, pp 281-282, al decir: “Se requiere de un nuevo impulso ideal y ético de la política. Una sociedad despolitizada, pobre de orientaciones ideales, de sentimientos de solidaridad y de interés público, tarde o temprano, se convierte en el espacio ideal para las tentaciones autoritarias. Los medios prevalecen sobre los fines y la competencia política se convierte. No basta con establecer reglas y procedimientos en el juego democrático, es necesario que los jugadores persigan diferentes objetivos. Es sobre los contenidos y alcances de la democracia que las distintas fuerzas políticas se diferencian. Un sistema de reglas democrático, moderno y eficiente solo puede consolidarse a través de una radical y profunda “repolitización” de la sociedad, es decir, de la introducción de mecanismos que faciliten, amplíen y hagan realmente efectiva la participación y la representación ciudadanas lejos de las simulaciones cotidianas. En esto consiste acentuar los valores democráticos”. También se recomienda ampliar en: Jensen, Guillermo, “El derecho como conversación política. Notas críticas a propósito de El derecho como una conversación entre iguales de Roberto Gargarella”, BA, *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés*, núm. 12, agosto-diciembre 2021, pp 13 y 14. Expone: “Para no idealizar ni demonizar el pasado, quizás debamos aceptar que las democracias constitucionales contemporáneas son el resultado contingente de una fórmula químicamente inestable, producto del precario ensamblaje de elementos de la tradición liberal, republicana y democratista. La tensión entre representantes y representados, poder constituyente y poderes constituidos ha sido una marca de las democracias constitucionales desde su origen, que quizás debamos canalizar de nuevas maneras, pero no condenar a la obsolescencia. La forma democrática que conocemos y que hoy (como antes, pero por otras razones) se encuentra en peligro es la democracia liberal, caracterizada por la división de poderes, la competencia electoral y ciertos derechos individuales garantizados. No son regímenes all inclusive ni pueden permitirse cambiarlo todo sin correr el riesgo de quedarse sin nada. Su existencia como régimen político que articula ideales igualitarios con derechos individuales requiere que se compartan los principios y reglas básicos que lo constituyen en tanto régimen (entre ciudadanos, políticos, funcionarios, académicos). El camino que lleva del pluralismo y el disenso a consenso sobre aspectos centrales que regulen la vida en común es, quizás, un resultado contingente y precario, caracterizado por concesiones recíprocas y madurado con el tiempo, más que el producto de la aplicación de ideales algo abstractos como los propuestos por Gargarella. En palabras de Carlos Strasser, esa ha sido la “democracia posible” en la teoría y en la práctica” (El autor en su última cita refiere a: Carlos Strasser, *La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política*, B.A., FCE, 2002, p. 27).



Consciente o no, la sociedad civil es acreedora de una atención primaria y una institucionalidad básica que le es incomprensiblemente negada bajo los formulismos de categorías largamente superadas aunque escudadas en su pervivencia constitucional.<sup>31</sup>

Y es que tal como se señala desde la perspectiva de los autores citados, el ideal pleno de la representación plena, murió y no se recupera más. El ciudadano, las personas y la sociedad civil, sí, es y son conscientes de su poder actual y también reaccional como actor central de las definiciones relativas a la intervención estatal y su legitimación para exigir ser escuchados. Ya no es más un mero observador.<sup>32</sup> La ciudadanía interpela hoy a la institucionalidad pública tradicional y al hacerlo pone en crisis a las técnicas de intervención estatal. Y es que como hace tiempo viene explicando la doctrina, se observa hoy un fenómeno que se va desarrollando poco a poco en muchos países: un nuevo y más activo rol de los ciudadanos en la vida pública que excede la actividad meramente partidaria y se centra en la demanda activa de actuación en los mecanismos de

---

<sup>31</sup> Me remito a mi análisis realizado en: “Estudio preliminar: Del derecho del poder a un derecho de las personas”, en Damsky, Isaac Augusto, “Desde los derechos. Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad civil”, B.A., Ed. RAP, 2019, pp. 17 a 47.

<sup>32</sup> Ampliar en los trabajos citados de Gargarella, El derecho como una conversación entre iguales, p. 284. Esta tesis es el núcleo de un anterior y muy influyente trabajo de Gargarella titulado *La sala de máquinas de la constitución* (Buenos Aires: Katz, 2014), entre muchas otras aportaciones del autor citado. Asimismo, en: Obed Frausto, “Tres tradiciones en la teoría de la legitimidad política”, Barcelona, Ed. Tierra Ignota, 2021. Este último trabajo es de suma actualidad al posibilitar una interpretación de la actual fenomenología de hartazgo ciudadano que conduce a la generación de nuevas expresiones de populismo. Dirá, “el régimen neoliberal produce seres humanos económicos con un sentido de la vida orientado hacia el cálculo individual, que los lleva a un vacío afectivo. El neoliberalismo inevitablemente deviene en populismo, al producir desigualdad económica, al abandonar a los individuos a su suerte sin el apoyo institucional y al dejarlos sin certezas y esperanza hacia el futuro. Villacañas sugiere que es importante que el populismo sea articulado y concebido desde la perspectiva del republicanismo. Es necesario cuestionar y criticar la concepción de populismo como nacionalismo, totalitarismo tradicional, arcaico y bajo el liderazgo carismático” (*op cit*, p. 14). Además, por la detallada explicitación de la complejidad de los fenómenos que inciden sobre la necesidad de re actualizar a las técnicas de representación. Así, el autor podrá sostener que “en la sociedad, existe una diversidad axiológica, es decir, una pluralidad de valores sociales que pueden o no contraponerse. Los valores suponen una expresión del mundo, y cada uno se refiere a un mundo distinto. Así, la verdad o la realidad es el resultado del diálogo y del conflicto de perspectivas. En este sentido, creo que el lenguaje es imperfecto, y que la traducción no necesariamente es el reflejo del significado de una perspectiva sobre otra, más bien en la traducción creativamente se generan nuevos significados” (*op. cit*, p. 195).



intervención administrativa concreta.<sup>33</sup> Nuevas formas de corporización de las necesidades colectivas que al mismo tiempo trastocan y actualizan a las tradicionales técnicas de intervención estatal y su legitimidad.

El contexto actual invita a reconsiderar la mecánica de configuración del interés público y en este orden como dijo largamente el maestro Alejandro Nieto, citado por Gambier: “...lo más urgente es, por un lado, romper el monopolio interpretativo de lo que es interés público,<sup>34</sup> en cuya definición deben participar de alguna manera los ciudadanos y, por otro lado, romper con la idea de que el interés público es independiente de los intereses individuales y colectivos: por así decirlo, el interés público (y los mecanismos montados para su realización) está al servicio de los ciudadanos y no a la inversa...”<sup>35</sup> Como destaca un

---

<sup>33</sup> Ampliar en Gambier, Beltrán, “Una revolución jurídica en marcha: la acción de amparo en defensa del principio de legalidad y del interés público. Un replanteo en torno a la legitimación de los ciudadanos y una reflexión sobre la noción de afectación y perjuicio” en: VV.AA. “El control de la actividad estatal II”, Ed. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, ([www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/](http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/)).

<sup>34</sup> Corresponde homenajear al querido Maestro Alejandro Nieto a través de la recreación de su pensamiento reflexivo y crítico trazado en su obra final. Por ello, sugiero ver: Nieto, Alejandro, “El mundo visto a los noventa años”, Granada, Ed. Comares, 2022, especialmente en pp. 113 y ss, al decir: “El Estado no tiene voluntad propia como no la puede tener la Moncloa ni el Palacio de Oriente; la voluntad radica en los titulares de los órganos afincados en tales edificios. Como tampoco es cierto el apriorismo de que están a su servicio y velan por sus intereses. La experiencia enseña que esto puede ser así y también lo contrario, es decir, que los gobernantes pueden imponer sus intereses personales y servirse del Estado en su beneficio personal. Es irreal la ficción de que el capitán está al servicio de la nave; antes bien es más correcto afirmar que la nave (sin voluntad propia) está al servicio de quien la pilota, como éste trabaja al servicio del empresario. Los gestores del Estado, al ocultarse detrás de la personalidad de éste, evocan la conocida figura de quienes tiran la piedra y esconden la mano”.

<sup>35</sup> Ampliar, en: Gambier, Beltrán, “Una revolución jurídica en marcha: la acción de amparo en defensa del principio de legalidad y del interés público. Un replanteo en torno a la legitimación de los ciudadanos y una reflexión sobre la noción de afectación y perjuicio”, en: VV.AA, “El control de la actividad estatal II”, Ed. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, ([www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/](http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/)), ps. 123-142, especialmente p. 132, citando a Nieto, Alejandro, “La vocación del derecho administrativo en nuestro tiempo”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 76, enero-abril de 1975, p. 27.

Siguiendo a Nieto, se preguntaba Gambier: “Pero, ¿qué es el interés público? Es un concepto jurídico indeterminado. Para su efectiva determinación propongo ahora considerar que es el interés de todos los integrantes de una comunidad bajo la forma de Estado de que los gobernantes cumplan del modo más eficiente posible con los mandatos que reciben de la comunidad y dirijan, al legislar y administrar, sus mayores esfuerzos a la consecución del bien común y del bienestar de la población. A partir de este concepto podría decirse que como toda la actividad de la Administración conlleva, directa o indirectamente, la necesidad de satisfacer



importante constitucionalista argentino, resulta indudable que un componente central que explica las manifestaciones de enojo social que se vienen sucediendo en América Latina se deben a la carencia de vías institucionales que, sumadas al voto, permitan que la sociedad se exprese con mayores matices y efectividad.<sup>36</sup> Más aún porque como enfatiza Alejandro Nieto, la informática ha potenciado esta tendencia participativa hasta extremos inimaginables. Sin más trabajo que pulsar unas teclas de su teléfono cualquier persona puede participar en cualquier acontecimiento introduciendo opiniones e imágenes que todos pueden ver.<sup>37</sup> Largamente hemos dicho que el salto tecnológico es hoy la herramienta por excelencia que permite tornar tangible y efectiva a unos instrumentos participativos que no se encuentran exentos de los riesgos de la manipulación.<sup>38</sup>

---

al interés público, ningún comportamiento administrativo deja de tener relación con él” (autor y trabajo citado, p. 132). Y agrega: “La existencia o no de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta y la presencia o no de interesados personales y directos nos ayuda a apreciar cualitativamente el obrar administrativo. Es que el alto grado de visibilidad de los vicios del acto o del comportamiento administrativo coloca al ciudadano y al ordenamiento jurídico en una posición distinta a la que tendría si los vicios no fueran patentes. Por otra parte, la inexistencia de interesados directos deriva en una particular situación donde el principio de legalidad puede quedar, si no se establece un remedio, como una “mera admonición moral”. Rematará, entonces, Beltrán Gambier: “Sentado lo anterior, puede afirmarse que cuando la actividad administrativa sea relevante y cuando exista un acto u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria, el interés público es susceptible de ser cualificado. En cuanto a la inexistencia de interesados personales y directos, estimo que esta circunstancia opera como un plus para la cualificación del interés público” (autor y obra citados, ps. 133-134).

<sup>36</sup> Ver el pensamiento y obra de Roberto Gargarella, especialmente los trabajos supra citados. En esta línea se inscribe el trabajo citado de Rosalind Dixon. Agrega: “Cuando los derechos sirven para sobornos de este tipo, tienen también efectos distributivos ambiguos; mientras que las reformas puramente basadas en derechos pueden ayudar al avance de ciertas metas e ideales sustanciales, los derechos-como-sobornos a menudo tenderán a tener un efecto limitado. Los intercambios de derechos de este tipo dan a los líderes pocos incentivos políticos para honrar estos compromisos, y les dan una serie de poderes sobre el nombramiento y composición de las instituciones independientes a cargo de interpretar y asegurar estas garantías. Además, acuerdos de este tipo pueden preparar el camino para adelantar procesos antidemocráticos de reforma, con lo que incluso aquellas reformas que generan una reducción inicialmente modesta en la competencia democrática o en la rendición de cuentas, pueden a veces llevar a formas más complejas de retrocesos democráticos” (autora y trabajo citado, p. 235).

<sup>37</sup> Cfr. Nieto, Alejandro, “El mundo visto a los noventa años”. Barcelona, Comares, 2022, p. 178.

<sup>38</sup> Acota Alejandro Nieto, *op. cit.*, p. 178, en estos términos: “Es sorprendente esta superposición de tendencias aparentemente contrapuestas de integrarse en una masa y de conservar el afán participativo; de insistir en la participación aceptando la disciplina y aún la manipulación. Tal parece



Un intento de abordar esta nueva realidad lo constituyó el postulado del derecho a la buena administración, tema que desde hace casi dos décadas viene progresivamente acaparando la atención de la platea jurídica mayoritaria de América Latina y cuya denominación entiendo posible sustituirla por el de anhelo de Buena Administración. Digo así porque propone en realidad una aspiración, una definición de objetivos del espacio público bajo un enfoque propositivo y holístico, una renovada finalidad de la cosa pública, una declaración de principios, un reordenamiento de contenidos, pero aún no logra ser percibido con suficiencia y claridad como un derecho.<sup>39</sup> Sobre éstos aspectos trataré a seguir.

---

ser una característica natural del significativamente denominado individuo-masa. Las tendencias contrarias de integrarse en una masa y conservar la personalidad a través de una participación activa individual se fusionan en esta figura en la que la masa se las arregla para conformar a su medida al individuo pero dejándole hipócritamente su sensación de singularidad y el individuo acepta integrarse en una masa o multitud, pero reservándose la posibilidad de participar en sus actuaciones”.

<sup>39</sup> Buen ejemplo del fenómeno descrito lo encontramos presentado en la vasta obra de Jaime Rodríguez Arana-Muñoz, largamente publicada y difundida en el espectro jurídico de toda América Latina, al igual que en la prolífica producción de todos sus discípulos y autores adherentes. A modo meramente indicativo podemos citar sus trabajos titulados: “El derecho fundamental a la buena administración en la constitución española y en la unión europea” (Texto de la conferencia impartida por el autor, el 6 de noviembre de 2009 en Buenos Aires, en el Congreso Internacional de Abogacía pública organizado por la Escuela de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación de la República Argentina), *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 40, julio-diciembre 2010; “El derecho a la buena administración” (op. cit., *Revista Deliberación* nº 2, ps. 13 y sgtes.) y “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa” (en *Revista Misión Jurídica* nº 6, Bogotá, 2013, ps. 23 y sgtes.) que el mismo ha calificado como un “artículo de reflexión acerca del impacto que está produciendo en el sistema del Derecho Administrativo la centralidad de la dignidad del ser humano y, sobre todo, la buena administración entendida como principio jurídico y como derecho fundamental de la persona”.



### III. APROXIMACIONES DE CONTEXTO SOBRE LA DOCTRINA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

El extendido consenso progresivamente desarrollado<sup>40</sup> confluye en sostenerlo como una novedad, un principio, un deber jurídico y un derecho integrador de las personas, los efectores de la sociedad civil, el sector privado y público, lo nacional, lo internacional y lo global.<sup>41</sup> Se parte de la premisa de que la atención de las necesidades colectivas, la buena gobernanza y la realización de las aspiraciones humanas es tarea de todos y que, consecuentemente, sin el compromiso de todos, el progreso, la realización del buen vivir, el bien común o las necesidades humanas, no son posibles.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Ampliar en: Cassese, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, *Revista Europea de Derecho Público*, vol. 21, núm. 3, 2009, pp. 1037-1047. Ilustrativo del interés que —desde el inicio mismo del siglo XXI— viene concitando la buena administración en la inmensa legión de juristas europeos se evidencia en el breve relevamiento que Sabino Cassese efectuó en la nota tercera del trabajo citado por cuya utilidad corresponde reproducir: “Sul principio di buona amministrazione in generale, S. Ricci, La “buona amministrazione”: ordinamento comunitario e ordinamento nazionale, Torino, Giappichelli, 2005; V. Rapelli, Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria, Torino, Giappichelli, 2004; J. Wakefield (ed.), *The right to good administration*, Kluwer Law International, 2007; Lord Millett, *The right to good administration in European law*, in “Public Law”, 2002, pp. 309-322; D.-U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2005, pp. 819-857; D. Sorace, La buona amministrazione, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 119-135; F. Trimarchi Banfi, Il diritto ad una buona amministrazione, in M. P. Chiti-G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, I, pp. 49-86; E. Chiti, Il principio di buona amministrazione, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli, *Diritto amministrativo europeo –Casi e materiali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 39-40; D. U. Galetta, Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, pp. 274-276; F. Nicoletti, Il principio di “buona amministrazione” nell’Unione europea tra garanzia ed efficienza, in “Il diritto dell’economia”, núm. 4, 2006, pp. 776-800; F. Santini, *Diritto ad una buona amministrazione: la prima applicazione della Carta dei diritti 10 fondamentali dell’Unione europea*, commento a sentenza del Tribunale di primo grado CE, Max.mobil TeleKommunikation Service, in “Giur. It.”, 2002, pp. 1792-1794; A. Serio, Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, pp. 237-301; A. Zito, Il “diritto ad una buona amministrazione” nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento interno, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pp. 425-444”.

<sup>41</sup> Ver: Cassese, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, *Revista Europea de Derecho Público*, vol. 21, núm. 3, 2009, pp. 1037-1047.

<sup>42</sup> Ampliar en: Matilla Correa, Andry, “La buena administración como noción jurídico administrativa”, Madrid, Dykinson, 2020, obra en la cual se desarrolla un relevamiento y



Principia por el reconocimiento del derecho de todos a la gestión eficiente pero, al mismo tiempo, del compromiso y el deber que todos los sectores adeudan para su realización. Implica, ciertamente, un sinceramiento. Entender que ya no es más posible descargar en un estamento gubernamental la total responsabilidad por la realización de lo que nos compete a todos y a cada uno. Postula superar los personalismos del poder y, en cambio, propone concientizar y comprometer a todos en el trabajo cotidiano de la redención humana diaria y concreta. Contiene implícita la idea de derecho y deber.

Conlleva ciertamente la propuesta inherente de construcción de un nuevo republicanismo humano, más allá de los estados, las fronteras y las divisiones políticas pero con la convicción que los grandes problemas de la humanidad y sus logros solo serán asequibles mediante el esfuerzo mancomunado. Horizontal. O al menos mediante la atenuación de los verticalismos.

Se trata de una proposición universal largamente calificada como “nueva” porque acaso, silenciosamente, procura marcar de hecho una línea divisoria respecto a la anterior teorización del “estado subsidiario”, encarnado en el ideario del “estado mínimo”, en boga en las décadas de 1980 y 1990, que sirvió de justificación a la implantación extendida y en bloque de las políticas públicas privatizadoras con su anclaje al patrón dólar y su sometimiento a las —por entonces, incipientes— racionalidades del “international bussiness transactions law”<sup>43</sup> afincadas en la sistemática convencional-arbitral de las inversiones extranjeras que comenzaban, también por entonces, a integrarse al derecho de la contratación pública.<sup>44</sup>

Ínsitamente conectada a esa inspiración, el anterior modelo fundante de los movimientos de reforma del estado o reforma de la administración pública desarrollado a partir de la interpretación de contexto del siempre vigente principio de subsidiariedad-postularía nuevas ratios de organización administrativa fundados en los llamados principios básicos de la Nueva Gestión

---

sistematización de la gestación y evolución de esta temática que ha captado la atención de la principal platea jurídica administrativa de América Latina.

<sup>43</sup> A modo indicativo, entre la copiosa bibliografía existente, ver: “International Business Transactions. Problems, cases and materials (Aspen Casebook, 5th Edition)”, Chow, Daniel y Schoenbaum, Thomas, Aspen, Ed. Opco, 2022.

<sup>44</sup> Ampliar en: Tawil, Guido Santiago, “Los tratados de protección y promoción recíproca de inversiones. La responsabilidad del Estado y el arbitraje internacional”, LL 2000-D, 1106, Doctrinas esenciales, t. III, 01/01/2008, 893. Zuleta Jaramillo, Eduardo y Tawil Guido Santiago, “El arbitraje comercial internacional: estudio de la convención de Nueva York”, BA, Abeledo Perrot, 2022.



Pública o New Public Management.<sup>45</sup> Pivoteaban en torno al —por ese entonces, nuevo— principio de eficiencia que se erigía en la unidad de medida de esta nueva gestión pública. En aquel modelo se propiciaba que las reformas administrativas racionalizaran y reorganizaran al aparato estatal bajo principios tales como: eficiencia y eficacia de gestión, estándares de desempeño, controles de resultados y descentralización, principalmente.

Se proponía implementar un modelo bajo ratios de competitividad y desregulación, una verdadera —aunque silenciosa— privatización de los clásicos principios y reglas de organización administrativa con supuesto achicamiento de un aparato estatal que, contrariamente, terminó en realidad creciendo elefantiásicamente. Máxime, porque la desafortunada implementación de las técnicas de descentralización desembocó en una inacabada espiral de crecimiento centrípeto y retroalimentado de entes descentralizados que actualmente continúan en expansión.

Y si en materia de control público propiciaban la instauración de “ambientes o entornos de control” a partir de los cuales simplificar la organización de contralor y posibilitar un eficaz desempeño de los nuevos modelos de “auditoría gubernamental”, desafortunadamente, desembocaron en una superproducción de cargos y estructuras relativos al control de gestión, las auditorías internas y externas, los enlaces y oficinas anticorrupción, junto a una considerable cantidad de estructuras gubernamentales superpuestas y sobredimensionadas.

Paradójicamente, ese verdadero culto a las virtudes del sector privado y financiero y a la necesidad de un estado mínimo, ese fragor por el achicamiento estatal al son eufórico de la modernización y cambio cultural de lo público a partir de la entronización de ponderadas ratios de eficiencia de la empresa privada y las corporaciones transnacionales, esa efervescencia por la reforma del estado y optimización de sus vetustos procesos, todo ello se hizo trizas a

---

<sup>45</sup> Ver: Promberger, Kurt y Rauskala, Iris, “New Public Management—An Introduction from the UK Perspective”, Innsbruck, Wissenschaftliche Einrichtungen. Zentrum für Verwaltungsmanagement an der Uni Innsbruck, 2002. Desde la propia introducción del trabajo se principia con el siguiente reconocimiento: “La expresión new public management (nueva gestión pública) se ha desarrollado como una descripción resumida de una forma de reorganizar los organismos del sector público para acercar sus enfoques de gestión, informes y rendición de cuentas a las técnicas de la gestión privada de los negocios. Como doctrina, el new public management reconoce como punto de partida las insuficiencias del desempeño del sector público a lo largo del tiempo y ubica el problema en la naturaleza y los procesos de la actividad y la administración pública del sector público. Burocracias centralizadas, despilfarro e ineficiencia en el uso de recursos y mecanismos inadecuados de rendición de cuentas son todos problemas que la nueva gestión pública intentó abordar”.



través de las distintas crisis financieras gravísimas que —de diversa manera, forma y tiempo— azotaron nuestro continente desde 2001 en adelante y cristalizaron en la consabida crisis financiera internacional de 2007-2008. Acaso la crisis más grave sufrida desde la gran depresión de 1929. Crisis que, como es sabido, fue causada por la asunción de riesgos excesivos por parte de las instituciones financieras líderes estadounidenses y que golpeó muy duramente sobre los mercados mundiales.<sup>46</sup>

No es ocioso decir que se operó un parteaguas, acaso, irreversible. Una deslegitimación de aquel anterior marco conceptual. Una abrupta pérdida de credibilidad de un sector privado que ahora debía ser rescatado de urgencia por las formas públicas clásicas. Cayó un telón. Sin embargo, la complejidad propia de la historia humana arrojada en la opacidad de sus manifestaciones determinó la pervivencia de los atributos fragmentarios desregulatorios y restrictivos de los derechos que el anterior modelo logró instaurar en los parciales procesos de reforma administrativa y normativa que alcanzó a establecer.<sup>47</sup>

Se necesitaba por entonces de una nueva cosmovisión inspiradora dentro de la cuál intentar cobijar por igual tanto a las viejas formas clásicas de la

---

<sup>46</sup> Ampliar en: Bauman, Zygmunt, ¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?, B.A., Paidós, 2014, pp. 60, 61 y 62, cuando con claridad prospectiva siguiendo a Stewart Lansey describía la causa del apuntado fenómeno en términos aplicables a nuestra realidad de contexto nacional, diciendo: “las ganancias exorbitantes de los que ya son ricos, en vez de reinvertirse en la economía real se utilizaron para reintroducir grandes cantidades de dinero dentro del círculo mágico de los muy ricos. En palabras de Stewart Lansey: La teoría económica moderna predice que los mercados puros funcionan de una forma que beneficia al conjunto de la economía. Pero fueron los incentivos perversos los que llevaron a los bancos a inyectar cantidades descontroladas de crédito en la economía global. Con ello se enriqueció una generación de financieros, pero sólo gracias a la expansión de un tipo de actividad que ahogó la economía real. El dinero fluyó hacia las fusiones, los fondos de capital, las propiedades y una diversidad de formas de actividad especulativa y de ingeniería industrial y financiera que produjo una acumulación de fortunas más por la transferencia de lo ya existente que por la creación de nueva riqueza, negocios y empleos. De todo ello solo se puede extraer una conclusión: la desregulación y desmutualización (de las instituciones financieras y crediticias) resultó ser otra maniobra para los que estaban a la cabeza de la industria financiera”.

<sup>47</sup> Ver: Bovero, Michelangelo, “Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo”, Serie: Conferencias Magistrales, núm. 24, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, p. 35. Señala el autor: “Es obvio que la mercadocracia totalitaria no puede tolerar que ciertos derechos sean sustraídos al mercado. Desde que comenzó a ejercer una influencia determinante sobre los gobiernos más poderosos del mundo –el primer gobierno de Thatcher en 1979 y el primer mandato de Reagan en 1981– la ideología neoliberal se ha puesto como objetivo estratégico abolir los límites que vinculan el comportamiento económico capitalista, y en Europa, cancelar la garantía de los derechos sociales de la agenda política”.



organización administrativa propias de la concepción tradicional del estado sobrevivientes a la recientemente estallada burbuja del estado mínimo pero que al mismo tiempo lograra contener y justificar a sus apuntadas reformas y nuevas técnicas de actuación que a esa altura —y a pesar del estallido de la burbuja— se encontraban en progresiva consolidación.

La buena administración será, entonces, esa declaración universal que, a modo de credo unificador y uniformador, se destinará a postular contener, reordenar y relanzar en toda su dimensión jurídica al universo del quehacer público.<sup>48</sup> La buena administración —como idea— buscará instaurar un nuevo fundamento de legitimidad del derecho público y de la disposición de los poderes en la arena pública en su doble clave global, nacional y local.

El marco conceptual de la buena administración irrumpirá para proponer reordenar los contenidos tradicionalmente abarcados por el derecho administrativo pero en su dimensión global a partir de la consolidación de la fenomenología de la internacionalización de los ordenamientos sobre la cual largamente hemos venido tratando en doctrina durante las últimas décadas, en su apertura a formas no clásicas —o hasta ahora ajenas a las consabidas técnicas de actuación pública— como el soft law y las redes para estatales y transnacionales de intercambio y disposición de los poderes formales y reales en la arena pública.

La buena administración trazará, así, la división. Consecuentemente, supera aquella visión sistémica interna de la organización administrativa y cerrada sobre el efector estatal e innova respecto de los primeros ensayos de técnicas aperturistas que progresivamente fueron tomando espacios desde finales de los noventa —como la carta compromiso con el ciudadano— y los tempranos años del milenio, desde las primeras prácticas de gobierno electrónico, en adelante.

---

<sup>48</sup> Propone Rodríguez Arana: "los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario ayudan sobremanera a comprender en su sentido pleno y alcance y funcionalidad del Derecho Administrativo en este momento (...). Ahora, por mor de su inserción en el Estado social y democrático de derecho, los ciudadanos, cada vez más conscientes de su posición estelar en el sistema político, se convierten en actores principales de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas. El interés general ya no es un concepto que define unilateralmente la Administración sino que ahora (...) debe determinarse (...) a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales.(...) Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, médula de la estructuración democrática del Estado, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada concepción de la realidad, ajena y refractaria a cualquier atisbo de unilateralidad o forma de pensamiento único (obra y autor citado, pp. 13-15).



Las incorpora, integra y proyecta dentro de este *unicismo* conceptual afincado en la centralidad de las personas.<sup>49</sup>

De allí que tal como se viene muy largamente proponiendo el derecho a la participación de las personas y la sociedad civil —entendido también como un principio jurídico de la nueva disposición de los poderes en la arena pública resulte un componente ínsito, toral, de este nuevo derecho a la buena administración que a su vez permite la visualización de su valor fundante —la dignidad de la persona humana— también como un derecho fundamental. Este renovado intento de revalorización humanista conectará también con la importancia de permitir a los derechos de participación ciudadana y pública de las personas ocupar una centralidad proponiendo una nueva disposición y jerarquización de los valores (i) dignidad de la persona, (ii) participación y (iii) buena administración, ahora convertidos en proposiciones de carácter complejo.<sup>50</sup>

Ello también supone el ideal de que el valor y el derecho a la buena administración debiera ostentar un tinte dialógico. Es decir, el método debiera reconocer en mayor intensidad al diálogo horizontal y en menor grado la prerrogativa vertical unidireccional. Dialógica y no confrontativa, menos aún adversarial. En mi opinión, debiera verse a la buena administración como una aspiración universal, como un nuevo intento de reedición contemporánea y de contexto, para éste nuestro tiempo, de valores públicos fundantes de los grandes principios en base a los cuales se erigió nuestra triplemente milenaria civilización occidental.

---

<sup>49</sup> En palabras de Rodríguez Arana: “El Derecho Administrativo del Estado social y democrático de Derecho es el Derecho del poder público para la libertad solidaria de los ciudadanos (...) Atrás quedaron, afortunadamente, consideraciones y exposiciones basadas en la idea de la autoridad o el poder como esquemas unitarios desde los que plantear el sentido y la funcionalidad del Derecho Administrativo. En efecto, en este tiempo en que nos ha tocado vivir, toda la construcción ideológico-intelectual montada a partir del privilegio o de la prerrogativa como principio y fin de la actuación de los poderes públicos, va siendo superada por una concepción más abierta y dinámica, más humana también desde la que el Derecho Administrativo adquiere un compromiso especial con la mejora de las condiciones de vida de la población (...)El lugar que antaño ocupó el concepto de potestad o el de privilegio o prerrogativa, considerados como punto de partida y también de llegada, ahora lo ocupa, por derecho propio, la persona” (Autor citado, “El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración”, Madrid, Ed. Reus, 2012).

<sup>50</sup> Me remito in extenso a lo dicho en: “Fundamentos de participación ciudadana para el procedimiento administrativo”, en Damsky, Isaac Augusto, “Desde los derechos. Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad civil”, B.A., Ed. RAP, 2019, pp. 189, en adelante.



Apetencia eternal, es un valor compartido que la buena administración luce como un anhelo de *sindéresis* pública, debiera conectar con los principales hitos de construcción del derecho público y se la aprecia como tributaria del recorrido evolutivo de formulaciones torales como el principio de legalidad de la administración pública, el bien común y la dignidad de la persona<sup>51</sup> —como fundante del *standard* trato equitativo y digno—, cuyas raíces y primeras manifestaciones se remontan a la antigüedad misma y mucho antes de la obra de los grandes teóricos del estado moderno.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ampliar en: Barra, Rodolfo Carlos, “Capitalismo de rostro humano”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Rap, 2022, especialmente en su cap. XIII, “Bien Común, ordenamiento jurídico y la virtud de la justicia general”.

<sup>52</sup> Es posible encontrar los trazos de una formulación histórica del principio de legalidad y de los valores de la buena administración en el código de leyes judías que, como sabemos, se extraen de las distintas porciones de la Torá. Así, en la porción denominada “Shoftim” o Libro de los Jueces —expresión multívoca destinada a designar a los líderes gobernantes o administradores dentro de las tribus de Israel— contenido en el Deuteronomio -o “Devarim”, se infiere la preminencia del valor justicia en general, de la ley —Halajá— en particular y de la conformación de un sistema judicial y administrativo adecuado por sobre la obligación estatuida por la misma ley judía a su pueblo de designar un gobernante —rey— y también la ley ordenaba designar funcionarios encargados de administrar la organización de la ciudad. Los Shoterim. Acaso una raíz de lo que hoy conocemos como la policía administrativa y el poder de policía. Pero, principalmente, la estructura de esta porción permite inferir que el valor justicia precede a la organización del gobierno. La ley es antes que el Gobernante quien se encuentra sometido a ella: el gobernante tenía que actuar de acuerdo a las normativas de la Torá. Los poderes del Gobernante se encuentran sometidos a restricciones impuestas por la ley que manda a elegirlo y que lo regula. Se traza el consecuente mandamiento de la ley judía de designar un gobernante, el subsecuente mandamiento legal de someter al gobernante a la ley y se sientan las directrices fundamentales para su buen desempeño en una suerte de decálogo fundante de lo que hoy conocemos como ética pública.<sup>52</sup> En manera similar, en la porción denominada “Mishpatim” o “de las leyes y reglamentos” contenida en el Éxodo -o Shemot, se encuentran trazadas las primeras normas de lo que hoy se conoce como el trato equitativo y digno como tributario de la dignidad de la persona humana. Ciertamente, entre numerosas otras previsiones positivas de la ley religiosa judía o Halajá que se extraen de los cinco libros sagrados y que conformaban -ya desde su tiempo- un plexo de derecho positivo organizador de la comunidad y de la vida dentro de la comunidad. (Ver: Maimónides, “Mishné Torá”, T. 14 - “SeferShoftim” (El Libro de los Jueces) y “SeferMishpatim” (El Libro de los Juicios), T. 13, Ed. Moaj, BA, 2015; “Torat-Emet- La Torá con las lecturas complementarias de los Profetas”, ps. 510 en adelante, Ed. Keter Torá, B.A. 2018; Kugel, James, “Persiguiendo lo difícil de atrapar” y “Reyes, piénsenlo dos veces!”, en <https://www.jameskugel.com/weekly-torah-reading-shofetim>).



#### IV. EL ENTORNO TECNOLÓGICO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

El derecho a la buena administración es fruto de su tiempo. Se inscribe dentro de una corriente totalizadora o generalizadora de derechos que guarda estrecha afinidad con los desarrollos universalizadores de las nuevas técnicas y saberes “tecnológico-centristas” o “tecno-centristas” o “digito-centristas” que bien puede dar lugar a pensar en una reedición o un nuevo enciclopedismo. La buena administración se inscribe, o es tributaria del enciclopedismo digital.

Guarda notables simetrías de arquitecturas y contenidos con otras proposiciones *unicistas* recientes como el de las *ciudades inteligentes*, o la *ciudad de los quince minutos*, o el nuevo *derecho a la ciudad*, la *desburocratización y simplificación administrativa*, el *gobierno abierto* y las perspectivas que nos ofrecen —de cara al futuro inminente— la *inteligencia artificial*, el *derecho digital*, el *blockchain*, los mercados digitales y las nuevas finanzas digitales —con la revolución de las *criptomonedas* y todo el nuevo universo que de allí se desarrolla, inscripto todo ello dentro del inminente, así anunciado por muchas voces resonantes de éste tiempo —*metaverso*—. La lista es interminable e igualmente ilustrativa del proceso inverso al acontecido durante los años noventa.

Más de veinticinco años atrás asistíamos extasiados a aquel proceso que Norberto Bobbio denominó de “especificación de los derechos fundamentales”. Nuestros constitucionalismos y ordenamientos particulares de entonces resultaban pródigos en especificar y hacer surgir cartas específicas de derechos, catálogos y hasta códigos, que propendían inscribirse dentro de los sistemas y subsistemas de entonces.<sup>53</sup>

A modo de arquetípico ejemplo coincidimos en decir que en ese entonces se afianzaron los derechos de los usuarios y consumidores. Brasil dictó el código del consumo en 1990 y mi país, tiempo después, en 1994 especificó un catálogo preliminar de derechos en su reformado artículo 42 constitucional dentro del —también nuevo— capítulo constitucional de “nuevos derechos y garantías”. Esos años de revolución especificadora de derechos dio lugar también al afianzamiento de numerosas especialidades jurídicas. La sustantividad de numerosos saberes —que hoy son verdaderas ramas del derecho— se afianzaron en ese entonces. Nuevamente, el Derecho de los Consumidores o Derecho del Consumo sirve de claro ejemplo por su afianzamiento durante los

---

<sup>53</sup> Me remito in extenso a: Díaz, Miguel Román, “Los Derechos Humanos en el pensamiento de Norberto Bobbio” (tesis doctoral dirigida por Francisco Javier Anzuátegui Roig), Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, mayo 2015.



noventa. Situación similar experimentaron numerosos saberes, hoy indiscutidos, como el Derecho del Medioambiente. O incluso el Derecho Informático que, hoy, luce como una suerte de marco teórico antecedente y fundante de la génesis de la actual fenomenología del poder digital.

Si entonces la tendencia era a especificar derechos puntales derivados de formulaciones generales, hoy, el proceso pareciera ser inverso al conglobar numerosas concepciones antes especificadas, ahora, dentro de un nuevo denominador común que las contiene.<sup>54</sup>

Tal es el caso de esta categoría que nos ocupa sobre buena administración en el que se contienen numerosas formulaciones otrora especificadas. Esta tendencia inversa, esta corriente universalizadora implica un paso adelante en el cambio de era que se avistaba veinte años atrás. Intenta dar cuenta de un cambio en la forma de concebir las finalidades del derecho. Una proposición de cambio también en la forma de pensar el derecho. Ensayo nuevas formulaciones de una realidad existente e intenta proposiciones para operarlo. Se encuentra profundamente atravesado por la digitalización y uniformado por y a través de la tecnología. Ha comenzado a ser cada vez más multipolar y difuso en la manifestación del poder y, ciertamente, cada vez menos bipolar.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ver: Cisneros, Isidoro, “Norberto Bobbio. De la razón del Estado al gobierno democrático”, IEEJ, México, 2015. Señala: “Se requiere de un nuevo impulso ideal y ético de la política. Una sociedad despolitizada, pobre de orientaciones ideales, de sentimientos de solidaridad y de interés público, tarde o temprano, se convierte en el espacio ideal para las tentaciones autoritarias. Los medios prevalecen sobre los fines y la competencia política se convierte en un ritual destinado solamente a la sobrevivencia de los sistemas partidocráticos. No basta con establecer reglas y procedimientos en el juego democrático, es necesario que los jugadores persigan diferentes objetivos. Es sobre los contenidos y alcances de la democracia que las distintas fuerzas políticas se diferencian. Un sistema de reglas democrático, moderno y eficiente solo puede consolidarse a través de una radical y profunda “repolitización” de la sociedad, es decir, de la introducción de mecanismos que faciliten, amplíen y hagan realmente efectiva la participación y la representación ciudadanas lejos de las simulaciones cotidianas. En esto consiste acentuar los valores democráticos”.

<sup>55</sup> Ampliar en: Rodríguez Arana Muñoz, Jaime, “El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración”, Madrid, Ed. Reus, 2012, destacándose el siguiente pasaje del prólogo a cargo del Catedrático Raúl Canosa Usera (pp. 5-7), al elogiar el aporte general de la obra: “Al plantear una ética pública que dote de alma a la Administración, nuestro autor no está proponiendo un modelo cerrado, un pensamiento único, sino justo lo contrario un sistema administrativo abierto a las demandas sociales que se transmitan por los cauces que los medios de la sociedad del conocimiento y de la información nos proporcionan (...). Se trata, recuerda Rodríguez Arana, del Estado social, superador de la fría distinción entre Estado y sociedad, que desatendía a esta última, porque nada de lo que en ella acontecía, bueno o malo, preocupaba a este Estado abstencionista. No obstante su indiscutible grandeza, este modelo, del que somos herederos, no se ocupaba de



Consecuentemente, resulta tributario de un intento propositivo sobre la nueva disposición de la ciudadanía y de las personas generándoles nuevas centralidades o nuevas formas de centralidad. Y es que la era digital al permitir y alentar la desterritorialización plena posibilita romper, prescindir y sustituir tanto los antiguos criterios clásicos de representación y ciudadanía, cuanto el orden de disposición de los poderes y su enraizamiento en los criterios de soberanía y territorio en punto a su definición de jurisdicción y competencia.

La tecnología hoy permite compulsar al instante la voluntad de la ciudadanía “cyber-organizada” y así derribar aquel broccardo decimonónico que postulaba que el pueblo no deliberaba ni gobernaba sino por medio de sus representantes. Ya no se necesita más del territorio para ejercer potestad. Menos aún para gobernar. Y ni que hablar para participar. Ha surgido una nueva y más refinada forma de poder: El Poder Digital. Es refinada porque no impone, convence. Persuade. Tampoco somete. Es más sutil. Es mediadora o intermediadora.<sup>56</sup>

Dentro del Poder Digital, en especial dentro de sus capacidades de mediación e intermediación, convergen dialógica o confrontativas las múltiples formas en que se encarnan las dinámicas de los intereses de la humanidad. Dentro de él interactúan, se relacionan, comercian, negocian, celebran transacciones, cobran y transfieren, generan riqueza, disputan y guerrear (el cyberataque y el cyberterrorismo es ya una forma de guerra y destrucción), pero también solucionan sus diferencias y negocian sus derechos e intereses, las personas, los sectores, los estados y las organizaciones de estados, los entes híbridos público

---

promover el ejercicio de los derechos fundamentales cuyo disfrute individual dependía por entero de lo que aconteciera y decidiera cada cual. Con el Estado social cambia de modo radical la perspectiva porque los poderes públicos asumen la tarea de ocuparse de las condiciones vitales del ser humano (...) Una labor de remoción de los obstáculos que impiden el ejercicio por parte de todos de todos sus derechos. Se trata de que el Estado realice lo que antes omitía (...). Esa tarea de promoción tiene su norte en la dignidad de la persona (...) el derecho a una buena administración (...) acaba reforzando al administrado al hacerle titular del derecho a recibir el trato debido de la Administración. Ésta viene así obligada por dos vías, la objetiva que impone determinados procedimientos respetuosos con el administrado, pero también acuciada por éste que ya es titular frente a ella de derechos concretos”.

<sup>56</sup> Ampliar en: Castrelo, Víctor, “La esfera pública habermasiana. Su obsolescencia en tiempos de nuevas plataformas digitales”, en *Inmediaciones de la comunicación* 2018, v 13, núm. 1, pp. 71-87, ISSN1510-5091-ISSN1688-8626 (en línea) (<https://revistas.ort.edu.uy/inmediaciones-de-la-comunicacion>). Explica: “gracias al vínculo entre redes virtuales y espacio público, terminan por reforzarse las propiedades de lo público: lo visible, lo común y lo abierto (Rabotnikoff, 2012). Esto deja la puerta abierta a miradas más optimistas respecto de los usos de las nuevas tecnologías. Lo anterior es algo que ya venía siendo señalado hace varios años en trabajos como el de Thompson (1998), en tiempos en que Internet recién estaba volviéndose masiva pero no ejercía el grado de influencia que ostenta en la actualidad”.



privados del derecho global y toda otra forma de actuación con suficiencia para provocar la alteridad del derecho.<sup>57</sup>

Si décadas atrás se hablaba del imperio de la Banca Transnacional, si más acá en el tiempo se denostaba a los actores intangibles de los capitales y mercados internacionales denominándolos peyorativamente como “soberanos privados transnacionales difusos”<sup>58</sup> que, más cerca todavía se encarnan en las espectrales y volátiles formas de los fondos de inversión, ahora el fenómeno se torna —sino contrario, distinto: hoy, ese poder —que hasta no hace mucho resultaba invisible o difícilmente visible— se personaliza. Se identifica. Se concentra. Insisto en que ha surgido un nuevo orden. El nuevo poder tangible y sólido le pertenece a unos pocos “Unicornios”. Porque el poder que otrora residía en la monarquía —casi siempre aliada o legitimada por el Credo Religioso imperante en el territorio o por el Clero, que luego paso a las burguesías ascendentes que consolidaron una clase política fundante de los estados que conocimos y se aseguraron en nuestras repúblicas y constituciones —al fragor de las noveladas sociedades secretas, que luego fueron desafiados y trastocados por “la banca” y ésta derrocada por los múltiples actores financieros, ahora aparece cada vez más claramente detentada por los nuevos señores dueños de los medios de producción de poder. Los nuevos Zares Tecnológicos. Totalizadores.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Ampliar en: Bauman, Zygmunt, *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*, B.A, Paidós, 2014, p. 66 cuando una década atrás, al establecer conexiones entre poder y la vía digital, decía: “El boom electrónico, los fabulosos beneficios obtenidos por las ventas de gadgets cada vez más fáciles de usar presentan todos los signos de otra “tierra virgen” recientemente descubierta y explotada (y un marco para una seria infinita de nuevas tierras por descubrir). Los mercados de consumo han logrado otra conquista: otra área de preocupaciones humanas (...) ha sido convertida en productos básicos y comercializados con éxito (...)”. Cuestión que se vincula con el anterior planteamiento crítico formulado por el autor sobre la economía de la experiencia, al decir: “La actual gran transformación (...) el surgimiento de la loada y bienvenida economía de la experiencia, que se vale de todos los recursos de la personalidad (...) Lo que ha ocurrido —lo que está ocurriendo— es más un golpe de Estado que una revolución: se proclama desde la cúpula que el viejo juego ya no corre más y están vigentes las nuevas reglas de juego. (...) Esta revolución se llevó a cabo con el objeto de aumentar su poder, de afianzar aún más su dominio e inmunizarlo contra el resentimiento y la rebelión que su antiguo ejercicio despertaba en el pasado (...)”, autor citado, “Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global”, México, FCE, 2011, p. 224.

<sup>58</sup> Ver: Capella, Juan Ramón, “Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado”, Madrid, Trotta, 5º ed, 2008.

<sup>59</sup> Ver: Bauman, Zygmunt, “Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global”, México, FCE, 2011, *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*, B.A, Paidós, 2014; Durán Barba, Jaime y Nieto, Santiago, “La política en el siglo XXI, arte, mito o ciencia”, B.A., Debate, 2017, Nieto, Alejandro, “El mundo visto a los noventa años”, Granada, Comares, 2022.



Desde la industria, los negocios agropecuarios, la explotación de recursos naturales, los mercados, etc., el señorío de la tecnología ha agrupado bajo su comando a las fuentes de producción, generación y distribución de riqueza negocios, de los mercados. Es una nueva forma de poder tradicional —y, remarco, distinta del poder difuso que alumbro los últimos treinta años— porque es personal, tangible y soberana. Se concentra en muy pocos actores identificados e identificables con facilidad que, asimismo, exhiben una fenomenal capacidad de imposición y una —nunca antes vista— capacidad de generación y multiplicación de riqueza. Hay un resurgir del poder personal. Del señorío personal. Y esta unificación y personalización del nuevo poder tecnológico es producto de esa universalización y unificación en la tecnología como el nuevo vector de la humanidad.<sup>60</sup>

La tecnología no es solo un medio de producción de riqueza y de concentración de poder. Es mucho más que eso. Es un lenguaje común. Es una técnica única dentro de la cuál se unifican todas las otras técnicas, todos los saberes, todas las ciencias.

Si antes todos los caminos conducían a Roma hoy todo converge en la tecnología. No hay campo humano que pueda prescindir de ella. Si tiempo atrás compartíamos en aquello de que la humanidad puede vivir sin ordenadores pero no sin libros, hoy ya no estoy tan seguro. Entonces, esta fenomenología de agrupamiento y concentración de poder en pocos efectores de carácter tangible y personificados, de índole universalista y totalizadora, exhibe una estructura de notable afinidad con éstas también nuevas formulaciones y formas de derecho que convergen en el factor y el vector tecnológico y digital para su vehiculización, percepción y operatividad plena. Somos muchos —o todos— los que visibilizamos que, hoy, sin tecnología no es posible la gobernanza, ni tan siquiera imaginar la buena administración.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ver: Nieto, Alejandro, “El mundo visto a los noventa años”, Granada, Ed. Comares, 2022.

<sup>61</sup> Ver: Castrelo, Víctor, “La esfera pública habermasiana. Su obsolescencia en tiempos de nuevas plataformas digitales”, en *Inmediaciones de la comunicación*, 2018, v. 13 / núm. 1, 71-87, ISSN 1510-5091-ISSN 1688-8626 (en línea) (<https://revistas.ort.edu.uy/inmediaciones-de-la-comunicacion>). El autor aborda el impacto de internet y las redes sobre el requisito habermasiano espacial-dialógico constitutivo de su noción de esfera pública, debido a que muchas de las interacciones y participaciones en lo público se desarrollan en las redes virtuales. En lo que nos interesa, explica: “El concepto de esfera pública es controvertido y se encuentra en discusión permanente en el ámbito de la comunicación y de las ciencias sociales, sobre todo a partir de la aparición de las nuevas tecnologías digitales, las cuales dan por tierra con muchos de los límites —fundamentalmente los físicos— que la han definido (...) si algo caracteriza a la interacción en las nuevas plataformas digitales es la multiplicación de los intercambios y, con ello, la profundización de dinámicas no consensuales. Como nunca antes las redes



En oposición, podría incluso afirmarse sin hesitar que desde los velocísimos avances de la tecnología el derecho a la buena administración —que hasta no hace mucho aparecía como una quimera o un piadoso catálogo de buenas intenciones— impactado por la tecnología reviste potencialidades para resultar perfectamente mensurable, trazable, previsible y ejecutable bajo las mismas ratios de regularidad en su prestación, uniformidad en su satisfacción y universalidad de alcance en su cobertura. De allí quizás uno de los motivos por el cual esta renovada aspiración declamada como nuevo derecho conformador de nuestros horizontes tecnológico-jurídicos del futuro cercano haya concitado el tratamiento de la legión de juristas modernos y la atención de la más granada platea jurídica contemporánea.<sup>62</sup>

## V. EPÍLOGO

Las últimas décadas parecían haberse encaminado en la consolidación de la senda expansiva de los derechos afincados en el valor dignidad de la persona humana, al punto tal que su aspiración universal de progresividad y no regresividad semejaba tangible en su dimensión operativa para hacernos pensar que quizás la praxis de la cotidianeidad administrativa lograría en algún día no muy lejano resultar un territorio finalmente conquistado a pesar de las inusitadas batallas administrativas cotidianas por la vigencia de garantías mínimas. El hábito de la clásica formulación de Hanna Arendt sobre “el derecho a tener derechos” ilusionaba con recobrar su fuerza. Más aún a partir de formulaciones tales como la tratada buena administración que daban la idea de expandir aún más los principios y las protecciones consagradas en el plexo constitucional que también son objeto de periódica invocación por nuestros máximos tribunales para asegurar la continuidad evolutiva de nuestro sistema.

Sin embargo, el derecho discurre por un camino tan errático y por momentos contradictorio como la historia misma pudiendo o no revestir entidad para verificar contramarchas. De un lado, los avances. Su ciclo expansivo bajo la ideación de hacer posible numerosas ratios de legitimidad. Sus claros fundamentos afincados en un tangible orden superior de anhelada operatividad.

---

sociales pusieron en la palestra un modo de intercambio asentado en las variadas formas de lo polémico: desde el cruce de opiniones hasta el agravio y la descalificación del interlocutor. Es por eso que seguir pensando en términos consensuales y situados, a la manera de Habermas, es un enorme obstáculo para dar cuenta del nuevo espacio público que se forjó a partir de la proliferación de las nuevas tecnologías”.

<sup>62</sup> Ver: VV.AA, “El derecho a la buena administración pública”, Valencia, Diana Carolina, Díaz Perilla, Viviana (editoras), Tirant Lo Blanch, Bogotá, 2024.



También, expandido en quimeras y utopías de buena administración alejadas del diario devenir administrativo. Del otro, su contracción. Fruto de un polémico contexto histórico, económico, con una crispación multinivel y multicausal.

Advertido por algunos, denunciado por otros y defendido por los irreductibles, los tiempos recientes marcan contradicciones, ilustran sobre la debilidad de los derechos o el carácter ilusorio de algunas formulaciones, más la erosión y deslegitimación de numerosos aspectos centrales de la democracia constitucional expresados en los justificados descontentos colectivos con los tradicionales estamentos representativos. Al decir de Bovero, como si la época de los derechos y de la democracia hubiese perdido su propia inspiración, su propia alma; como si el espíritu del tiempo soplara ya hacia otra dirección<sup>63</sup>. O quizás debamos reflexionar si acaso, como postulaba Foucault la apuntada contradicción sea la ilusión de una unidad que se esconde o que está escondida, que no tiene su lugar sino en el desfase entre la conciencia y el inconsciente, el pensamiento y el texto, la idealidad y el cuerpo contingente de la expresión y que quizás por ello, la contradicción funcione entonces, al hilo del discurso, como el principio de su historicidad. De allí que debamos limitarnos a describirla sin intentar resolverla para que otros puedan determinar la medida y la forma de su desfase.<sup>64</sup>

Para concluir. Los derechos están y esperan ser ejercidos. Así lo precisan para evitar debilitarse en esta nueva era de contracción. Y más aún porque la cotidianeidad administrativa, desde siempre, muy lejos se encuentra de tutelarlos y muy cerca de seguir reducida a una mecánica operativa de desconocimientos e ignominias sistemáticas, a pesar de las prédicas de integridad y buena administración.

El declamado republicanismo solo será un poco más humanitario, solo podrá hacer el homenaje diario a sus libertades y solo logrará erigir cotidianamente sus postulados democráticos en tanto las personas y la sociedad civil se decidan a asumir todos y cada uno de los días su rol activo en procura de las tutelas indispensables. Se requiere de un ejercicio concreto de los derechos de petición, participación y acceso.

Las personas y la sociedad civil de éste tiempo deben acudir a su llamamiento diario a ejercer sus derechos por si mismos puesto que nada les será concedido gratuitamente. La sociedad de éste tiempo debe pujar por la expansión de sus

---

<sup>63</sup> *Cfr.* Bovero, Michelangelo, “Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo”, Serie: Conferencias Magistrales, núm. 24, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, p. 36.

<sup>64</sup> *Cfr.* Foucault, Michel, “La arqueología del saber”, México, Siglo XXI Editores, 1970, pp. 197, 199.



legitimidades, redescubrir su centralidad en el trazado de un auténtico republicanismo representativo abierto tangible que honre con sinceridad a la tantas veces declamada centralidad de la dignidad de la persona humana.

Estamos frente a un territorio nuevo, un destino individual y colectivo que está a la espera de ser habitado en un tiempo —también nuevo— que nos convoca a recuperar el diálogo y a redescubrirnos como autores principales de esta nueva página de la historia universal de la democracia republicana, representativa y abierta que aún está por escribirse. Que así sea.





# DILEMAS Y DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA INCLUSIVA EN PANAMÁ. CLAVES DEL PROCESO ELECTORAL Y LOS RETOS INSTITUCIONALES

Thais E. ALESSANDRIA CAMACHO<sup>1</sup>

**SUMARIO:** 1. Dilemas democráticos. 2. Procesos electorales. 3. Democracia representativa. 4. Dinámica institucional. 5. Elecciones generales 2024. 6. Riesgos contingentes. 7. Ejercicio democrático. 8. Regiones. 9. Alianzas. 10. Tendencias y Entornos. 11. Escenarios. 12. Resultados Electorales. 13. Perspectivas. 14. Referencias.

**RESUMEN:** El artículo analiza los desafíos y dilemas de la democracia en Panamá en el contexto electoral, destacando la interacción entre sociedad y sistema político. Enfatiza la necesidad de reformas para abordar desigualdades estructurales y fortalecer la participación ciudadana y transparencia. Además, subraya los retos institucionales, incluyendo la representatividad partidista y fragmentación política, así como la importancia de la paridad de género. Finalmente, el texto considera la relevancia de las políticas de largo plazo para superar brechas sociales y lograr una democracia inclusiva.

**ABSTRACT:** The article analyzes the challenges and dilemmas of democracy in Panama in the electoral context, highlighting the interaction between society and the political system. It emphasizes the need for reforms to address structural inequalities and strengthen citizen participation and transparency. It also highlights institutional challenges, including partisan representativeness and political fragmentation, as well as the importance of gender parity. Finally, the text considers the relevance of long-term policies to overcome social gaps and achieve an inclusive democracy.

**PALABRAS CLAVE:** Panamá, Proceso electoral, Democracia inclusiva, Sistema político panameño, Participación ciudadana

---

<sup>1</sup> Este artículo expone hallazgos de la investigación “Dinámica de la recesión democrática emergente”, Panamá 2024, desarrollada en colaboración con Alexis Rodríguez Mojica. La investigación busca identificar los patrones y variables que intervienen en el proceso electoral y que configuran barreras subyacentes para el establecimiento de mecanismos que aseguren la democracia inclusiva en Panamá.

## 1. DILEMAS DEMOCRÁTICOS

La democracia es un proceso de construcción constante y continuo donde interactúan múltiples actores, sectores e instituciones. En el caso de Panamá, la relación sociedad-sistema político se debate entre la reforma profunda de las instituciones políticas y la reforma de los principios constitucionales del estado de derecho.

En las últimas décadas, en distintos momentos, las tensiones económicas, políticas, ambientales y sociales han puestos en evidencia los problemas estructurales que demandan el balance entre el ejercicio del gobierno, la gobernanza efectiva y el control ciudadano mediante el fomento de espacios cívicos de participación (Gandásegui, 2017). Es decir, existe una tensión inherente entre los valores democráticos y la búsqueda de justicia social, en tanto la democracia en su condición únicamente política, carece de los medios y, además, no cuenta con las herramientas necesarias para abordar desigualdades entre ellas, las socioeconómicas (Roitman, 1989).

En medio del proceso electoral, los desequilibrios entre funciones del estado, gobernanza efectiva, transparencia y agenda programática, abrieron un intenso debate político. Por ello, como contrapartida, según el Código Electoral (2023), el Tribunal Electoral, aseguró que en el proceso electoral exista rendición de cuentas, transparencia, equidad y justicia.

Aunque en el período 1989-2023 el sistema político, y con ello los partidos políticos, se consolidaron como medida de la democracia, la economía aceleró su crecimiento al mismo tiempo que la desigualdad desaceleró su reducción. Por lo que persisten problemas nacionales con rasgos estructurales que inciden en los territorios. Al mismo tiempo persisten problemas regionales y locales con efectos en lo nacional. Estas situaciones, muchas veces multidimensionales, se expresan policrisis estructurales, que limitan la realización de la democracia plena.

Además de lo señalado, también inciden en las decisiones electorales el flujo constante de información y desinformación. Una ciudadanía sin información adecuada, sin una apreciación exhaustiva de los retos que tienen las políticas públicas, sin los espacios de comunicación orientados hacia la construcción y consolidación de un liderazgo democrático inclusivo, parece ser vulnerable a la emergencia imaginarias convenientes que inciden en el resquebrajamiento y fractura de la dinámica institucional democrática.

En contextos complejos y cambiantes, vale recordarlo, las normas internacionales de derechos humanos relativas a los procesos electorales



señalan que el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos es un imperativo fundamental en el que deben preservarse libre determinación, no discriminación y en extenso los derechos humanos (ACNUDH, 2022). La información es parte de un derecho ciudadano que incluye: (i) educación ciudadana, (ii) simulaciones electorales, (iii) campañas comunicacionales; (iv) información a través de medios de comunicación masivos, (v) información impresa, (vi) actividades y eventos con la participación de diversas formas de expresión (PNUD 2017).

Pero la democracia, como proceso y proyecto de sociedad, no se agota ni en lo institucional, ni en lo perceptivo. El caso de Panamá muestra, desde distintos ángulos, tensiones en la dinámica democrática.

## **2. PROCESOS ELECTORALES**

Los procesos electorales son una oportunidad para proponer y apuntalar políticas de mediano y largo plazo, en particular, en el caso de los temas que requieren pactos nacionales de estado, orientados hacia la reducción de las brechas y la consolidación de cambios estructurales en materias de política económica, social y ambiental en el país, que en conjunto resultan impostergables. Desde esa perspectiva, las políticas públicas son la piedra angular tanto en la construcción de la institucionalidad democrática como en la realización de los derechos democráticos.

Asimismo, son el eje desde el cual se encuentran los equilibrios entre participación y representación, entre la voluntad de los ciudadanos y las estructuras de representación capaces de garantizar que los intereses de los ciudadanos se vean reflejados en las decisiones políticas (Sousa Santos, 2008). Esto se hace más evidente en el contexto de una elección, donde la todas las voces de la sociedad interactúan a través del voto, al mismo tiempo que a través de un sistema de representación, autoriza y potencia liderazgos a representar al electorado (Sousa Santos, 2008). Este es el dilema principal de la democracia y su recesión.

El dilema de la representación, en el caso panameño, hace referencia a la limitación inherente que ha caracterizado al sistema democrático panameño y que provoca la emergencia recurrente de la democracia restringida, que, en todos los casos, permite una participación ciudadana, limitada y controlada, sin cuestionar profundamente las estructuras de poder establecidas. En otras palabras, aunque el sistema organizaba elecciones y mantenía en apariencia la



alternancia, en la práctica, el acceso real al poder estaba restringido sólo, únicamente, a ciertas élites y grupos dominantes (Gandásegui, 2017).

La realización de elecciones libres, transparentes, en el marco de un sistema de partidos políticos que articula de manera eficiente la relación entre política y sociedad, entre política y ciudadanía, entre estado y sociedad, es un síntoma de madurez institucional. Y forma parte de la construcción continua de una democracia con cimientos en el Estado de derecho garantista, con libertades civiles y políticas. Hacia esa dirección debe transitar la democracia panameña.

La participación ciudadana en los procesos electorales anima concepciones, prácticas, imaginarios capaces de fortalecer los soportes político-institucionales de la democracia. Con ello, la participación ciudadana se convierte en un eje transformador, esencial para fortalecer los cimientos democráticos. (Martínez, 1990). Es decir, la participación y los soportes institucionales como la educación cívica y la información ciudadana son pilares relevantes en la construcción de una cultura que sustente la transformación de la institucionalidad democrática en una estructura socialmente contingente que se adapta en función de las fuerzas políticas y sociales (Roitman, 1989). Para responder de esa forma a las necesidades cambiantes de la sociedad, en lugar de ser un sistema rígido e inamovible.

Como proceso, la democracia tiende a adecuar y modificar las reglas y los mecanismos de poder que dificultan que los intereses de sectores menos favorecidos y de las clases trabajadoras se vean representados genuinamente en las decisiones políticas, cualesquiera de las adecuaciones y reformas que se incrementen en las barreras para la participación, generan una percepción de exclusión y limitan la confianza en el sistema democrático (Gandásegui, 2017).

Para fortalecer el desarrollo de la democracia como proceso, se requieren políticas oportunas, capaces de fomentar cambios y resultados de mayor impacto en la vida cotidiana para las personas. Pero esto sólo será viable si se alienta un liderazgo idóneo con capacidad de construir objetivos con un valor social capaces de combinar las voluntades y los esfuerzos, las aspiraciones ciudadanas y la participación de actores, en tanto comparten una visión sobre la relación democracia y de sociedad.

Por ello, el plan de gobierno, y la oferta electoral, seleccionada por la vía electoral, más que un recetario de acciones debe ser una ruta para generar intervenciones que aseguren derechos y garanticen la inclusión de los grupos que se están quedando atrás con un enfoque en los potenciales aceleradores del desarrollo sostenible del país. Es decir, el plan de gobierno prioriza las políticas



que el estado debe impulsar en el quinquenio. El proceso electoral nacional y subnacional es una oportunidad para apuntalar políticas de largo plazo orientadas hacia la reducción de desigualdades y la realización de los cambios estructurales (PNUD, 2017). La priorización de las políticas se transforma en la agenda de estado que en el caso de Panamá se materializa en el Plan Estratégico de Gobierno.

### **3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

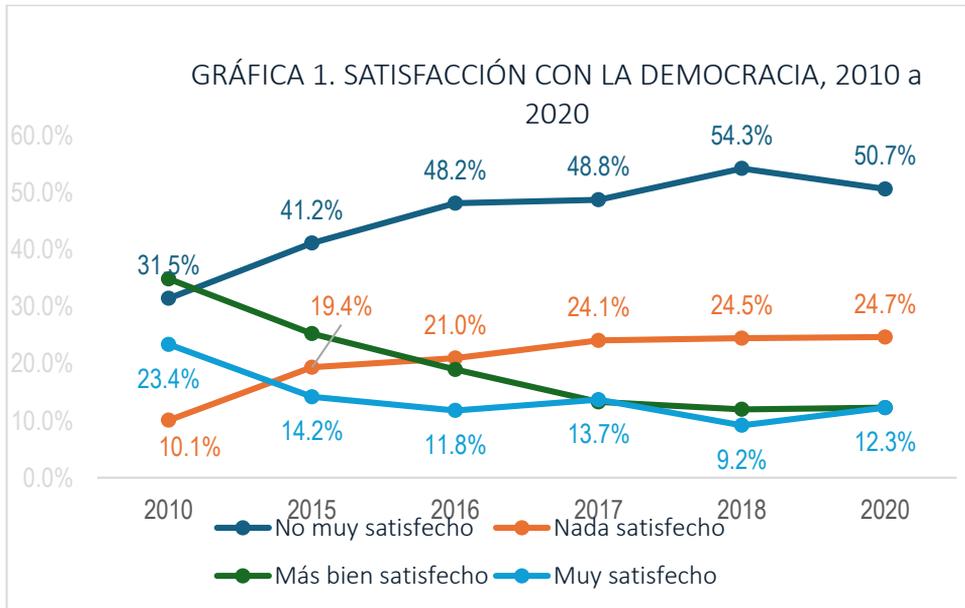
En las elecciones generales del año 2019 se presentaron hechos políticos relevantes como los siguientes: (i) la campaña “no a la reelección”, incidió en la renovación parlamentaria, (ii) cuatro (4) candidatos a diputados por la libre postulación fueron electos, (iii) se registra una abstención electoral (27%) por encima del promedio histórico de abstención (24%) durante el periodo democrático (Komunika Latam, 2019).

Sin embargo, aún con sobresaltos en los últimos 35 años la democracia electoral consolidó su modelo de representación. Existen espacios de mejora, pero, hasta el momento, el modelo de representación cuenta con la aprobación de percepción ciudadana. Sin embargo, al mismo tiempo, la democracia como forma de gobierno pierde espacio en la percepción ciudadana entre el 2009 (70.1%) y 2020 (39.7%) (Latinobarómetro, 2023).

Por lo que la democracia plena como proyecto de gestión pública tiene una baja percepción ciudadana. En tanto, la percepción de la “democracia con grandes problemas” entre los años 2017 (48.8%) y 2020 (50.4%) tiene pocas variaciones. Es decir, se requiere ajustes en los pilares que soportan la democracia en el país (Latinobarómetro, 2023).

Asimismo, los límites de la democracia se muestran en los niveles de satisfacción de los ciudadanos. Entre el año 2010 (31.5%) y el año 2020 (50.7%) la percepción ciudadana de “no muy satisfecho” se duplicó, mientras que en el caso de “muy satisfecho” entre el año 2010 (10.1%) y el año 2020 (12.3%) no registró variaciones significativas (Latinobarómetro, 2023) (ver gráfica 1).





El desempeño de la institucionalidad que sostiene la democracia y la cultura política puede resumirse (Latinobarómetro, 2023) de la siguiente manera:

- (1) En los últimos tres quinquenios, la percepción ciudadana sobre los órganos del Estado tiende a la baja: el poder judicial y el legislativo pierden espacio en la percepción ciudadana de manera sostenida, tanto en la credibilidad ciudadana, como en el imaginario ciudadano (Latinobarómetro, 2023)
- (2) El gobierno, como unidad político-administrativa, con capacidad de resolver problemas ciudadanos disminuye su percepción en el imaginario ciudadano de forma sostenida en los tres últimos quinquenios (Latinobarómetro, 2023)
- (3) En el imaginario ciudadano, la falta de transparencia y la corrupción se incrementan en los últimos tres quinquenios (Latinobarómetro, 2023)

#### 4. DINÁMICA INSTITUCIONAL

En los procesos electorales transcurridos, desde 1994, las alianzas políticas son la constante. Los consensos interpartidarios que se traducen en agendas electorales presidenciales son lo común. En sentido amplio, la institucionalidad electoral y las organizaciones partidarias definidas a partir de reglas del juego, formales y no formales (INDH, 2006), se consolidaron a lo largo de siete quinquenios como parte de la democracia institucional.



Durante ese proceso, el sistema de partidos políticos, sus mecanismos legales y electorales que aseguran la alternabilidad se convirtieron en el eje de la democracia y fundamentaron la alternabilidad. (ver cuadro 1)

**CUADRO 1. PRESIDENTES ELECTOS SEGÚN PERIODOS  
Y VOTOS OBTENIDOS, 1989 a 2019**

PRESIDENTE	PERIODO	VOTOS	PORCENTAJE
Guillermo David ENDARA GALIMANY	1989-1994	463,388	71.18
Ernesto PÉREZ BALLADARES GONZÁLEZ-REVILLA	1994-1999	355,307	33.30
Mireya Elisa MOSCOSO RODRÍGUEZ	1999-2004	571,058	44.81
Martín Erasto TORRIJOS ESPINO	2004-2009	711,164	47.44
<i>Ricardo Alberto MARTINELLI BERROCAL</i>	2009-2014	952,331	60.00
Juan Carlos VARELA RODRÍGUEZ	2014-2019	724,762	39.09
Laurentino CORTIZO COHEN	2019-2024	655,302	25.70

FUENTE: Tribunal Electoral, 2024.

En ese contexto, aunque la consolidación de la democracia, vía la realización de elecciones es un elemento relevante, no permite caracterizar en su conjunto la dinámica democrática. Un elemento central para realizar tal caracterización tiene relación con las métricas de estratificación por territorio por etnia, por género (paridad electoral).

Durante la consolidación de la democracia, la paridad electoral, una de las métricas relevantes, registra avances, pero sigue siendo un reto para el sistema de partidos políticos. En las últimas dos décadas se ha desarrollado la legislación electoral sobre cuotas y paridad. En total se han aprobado seis (6) leyes y cuatro (4) decretos que definen el marco de la paridad electoral en Panamá. Sin embargo, su avance es lento.

En las reformas al Código Electoral a través de las leyes 54 (2012) y 29 (2017) se establecen parámetros con relación a la paridad electoral. Según las reformas electorales, tanto en las elecciones internas de los partidos políticos, como en las elecciones primarias para cargos de elección popular, las postulaciones deben considerar, como mínimo, que el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas



sean para mujeres (CEPAL, 2023). En cinco quinquenios, entre los procesos electorales de 1994 y 2019, el número de mujeres en el Órgano Legislativo con relación al total pasó de 6 (8.45%) a 16 (22.5%) (ver cuadro 2).

El cambio lento en la inclusión de las mujeres, a través de la paridad electoral señala que las disposiciones electorales que impulsan la paridad electoral, y con ello la democracia paritaria, son débiles e insuficientes. Porque, por un lado, las normas que desarrollan la paridad electoral no generan las condiciones necesarias para asegurar las oportunidades para la elegibilidad de las mujeres. Mientras que, por el otro, los actores políticos no cumplen a cabalidad con lo señalado en la norma correspondiente y aún se observa una débil participación femenina en cargos de elección popular (ONUMujeres, 2023).

Pero, hasta el momento, la paridad electoral tiene cuatro (4) factores que parecen limitar su incorporación en los procesos electorales: (i) político-institucionales, (ii) partidistas, (iii) culturales, actitudinales e ideológicos, (iv) organizativos (IIJ-UNAM, CIEPS 2019).

**CUADRO 2. REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES  
SEGÚN PARIDAD ELECTORAL, 1994 a 2019**

QUINQUENIO	DIPUTADOS	HOMBRES	MUJERES	PORCENTAJE
1994-1999	71	65	6	8.5
1999-2004	71	64	7	9.9
2004-2009	78	66	12	15.4
2009-2014	71	64	7	9.9
2014-2019	71	58	13	18.3
2019-2024	71	55	16	22.5

FUENTE: Tribunal Electoral, 2024.



## 5. ELECCIONES GENERALES 2024

El 5 de mayo de 2024 se escogió al 39° presidente de la república y el 8 del período democrático. El proceso electoral 2024 permitió la elección de 864 cargos distribuidos en 10 provincias y 6 comarcas de la siguiente manera: 71 diputados, 81 alcaldes, 702 representantes, 11 concejales.<sup>2</sup>

En las anteriores siete elecciones generales, participaron en el proceso electoral, 7 de cada 10 panameños incluidos en el padrón electoral. Sin embargo, sólo en 3 elecciones generales la participación electoral superó el 75% del padrón electoral (ver cuadro 3). El porcentaje de abstención electoral en los distintos eventos electorales se mantiene con pocas variaciones.

**CUADRO 3. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN PANAMÁ, 1989 a 2019**

DESCRIPCIÓN	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Padrón electoral	1,186,754	1,499,451	1,746,989	1,999,553	2,211,161	2,457,401	2,757,823
Votos emitidos	758,336	1,105,095	1,331,206	1,537,656	1,636,259	1,887,284	2,014,038
Participación electoral	63.9	73.7	76.2	76.9	74.0	76.8	73.0

FUENTE: Tribunal Electoral, 2024.

En el período democrático según distintas métricas, los procesos electorales oscilan entre la legalidad y la legitimidad. El fraccionamiento de voto, las alianzas electorales y la ausencia de una segunda vuelta recrean de manera reiterada el debate sobre los consensos, los mecanismos de gobernanza, necesarios para gobernar. Hasta el momento sólo en las elecciones generales de los años 1989 y 2009, el porcentaje de votos de la nómina ganadora sobrepasó el 50%. Mientras que, en las elecciones generales de los años 1994 y 2019, el porcentaje de votos de la nómina ganadora estuvo por debajo del 35%. Este es otro dilema de la democracia en el país.

<sup>2</sup> Las elecciones generales incluyen los cargos de elección popular: presidente, diputado, alcalde, representantes y concejales. Las elecciones de los miembros/representantes/caciques de los congresos generales, regionales, locales, sean tradicionales/culturales registradas en los territorios comarcales, no forman parte de las elecciones generales.



## **6. RIESGOS CONTINGENTES**

Existen diversas percepciones sobre los riesgos y amenazas que inciden en la coyuntura política electoral y se transforman en variables intervinientes y/o en factores contingentes. El Foro Económico Mundial realiza una medición periódica de la percepción de riesgos que permite identificar riesgos y amenazas en los próximos dos años y que pueden incidir en variables intervinientes en la coyuntura político electoral.

Los riesgos principales, cinco en total, son seleccionados de una lista de treinta y cinco (35) riesgos, sin orden particular, por líderes de cada uno de los países (WEF, 2022). Todo ello sin considerar los riesgos geopolíticos se identificaron los siguientes cinco (5) riesgos críticos que podría afectar el país en los próximos dos (2) años: (i) colapso o falta de sistemas de seguridad social, (ii) estancamiento económico prolongado, (iii) crisis de empleo y medios de subsistencia, (iv) desigualdad digital, (v) daños ambientales causados por el hombre (WEF, 2022). En su conjunto, los riesgos son parte integral de las polícrisis multidimensionales presentes y recurrentes en las distintas coyunturas en los años 2022 y 2023.

## **7. EJERCICIO DEMOCRÁTICO**

En Panamá, el proceso electoral se rige por las disposiciones establecidas en la Constitución, la legislación y el código electoral. Del conjunto de normativas, derivan los ordenamientos que aseguran los principios democráticos esenciales, como la alternancia en el poder, como los procedimientos para la organización de los comicios, el conteo de votos y la proclamación de los resultados establecidos en el Código Electoral. Es decir, las disposiciones legales no solo garantizan la alternancia en el poder, sino que también aseguran que en cada elección se fortalezcan los principios democráticos (Martínez, 1990).

En el ejercicio democrático del 5 de mayo de 2024, vía elecciones generales, se escogieron los cargos de presidente, y vicepresidente, diputados a la Asamblea Nacional (71), alcaldes (81), representantes de corregimiento (701) y concejales (11). Además, el escrutinio definió los diputados al Parlacen (20).

En las elecciones de mayo de 2019 se observaron ciertas tendencias que influyeron en la campaña electoral de 2024. Entre ellas sobresalen: (i) imprecisión de las encuestas en la predicción de tendencias y porcentajes electorales; (ii) abstención más elevada que el promedio histórico; (iii) notable número de votos en blanco y votos nulos, (iv) demandas territoriales fisuraron



y fracturaron el voto en bloque que promueve el voto para todos los candidatos de un mismo partido/alianza en una elección; (v) fomentó el voto cruzado que implica vota por candidatos de diferentes partidos/alianzas según tipos de cargo; (vi) así como incrementar el voto útil que promueve el respaldo al candidato/partido/alianza que consideran más viable para ganar una elección.

Los ejercicios electorales, durante la etapa democrática, señalan que la matriz electoral que deriva de la dinámica electoral parece incluir participación electoral, polarización del voto, edad de los electorales: con el aumento de la participación electoral, la polarización determina la proporción de votos de la alianza electa; con la reducción de la participación electoral, la fragmentación determina la proporción de votos de la alianza electa. La matriz y su conjunto de variables, representa otro dilema democrático.

## **8. REGIONES**

En Panamá, la unidad político-administrativa básica es la provincia. Sin embargo, por cuestiones de política pública se planteó la creación de regiones con cierta homogeneidad. En la actualidad, se reconocen cuatro regiones: región transístmica, región occidental, región central, región oriental. La distribución del número de electores, según regiones, permite una idea más clara de la concentración y distribución de los electores.

Entre las cinco provincias con mayor concentración de los electores (74.6%) se encuentran Panamá (34.0%) y Panamá Oeste (14.2%) en la Región Transístmica; Chiriquí (12.4%) en la Región Occidental; Coclé (7.0%) y Veraguas (7.0%) en la región central. (ver recuadro 1).



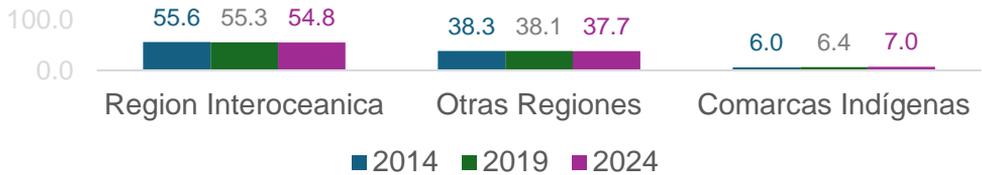
**RECUADRO 1. PADRÓN ELECTORAL SEGÚN REGIÓN, PROVINCIA, COMARCA**

REGIÓN	PROVINCIA/COMARCA	ELECTORES
Región Transístmica	Panamá	34.0 %
Región Transístmica	Panamá Oeste	14.2 %
Región Transístmica	Colón	6.6 %
Región Transístmica	Guna de Madungandí	0.1 %
Región Occidental	Chiriquí	12.4 %
Región Occidental	Ngäbe-Buglé	5.7 %
Región Occidental	Bocas del Toro	3.6 %
Región Central	Coclé	7.0 %
Región Central	Veraguas	7.0 %
Región Central	Herrera	3.5 %
Región Central	Los Santos	2.8 %
Región Oriental	Darién	1.3 %
Región Oriental	Guna Yala	0.8 %
Región Oriental	Emberá-Wounaán	0.3 %
Región Oriental	Guna de Wargandí	0.1 %

Según distintas métricas, la distribución de los electores, por regiones, no presenta grandes variaciones en las últimas tres elecciones. Sin embargo, de acuerdo con los datos del padrón electoral (3,041,086), aproximadamente un millón seiscientos mil personas votantes están concentradas en la región transístmica, lo que representa el 54.8 por ciento del total, mientras que las regiones Occidental y Central juntas comprenden el 40 por ciento restante (ver gráfica 2).



GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL SEGÚN REGIONES Y ÁREAS, AÑOS 2014, 2019, 2024.



El padrón electoral contaba con 3,041,086 personas registradas y habilitadas para ejercer el voto. De ese total, el 48.60 % tienen edades comprendidas entre los 18 y 40 años. Mientras que el 31.3% tiene edades entre los 40 y 60 años, y el 20.10 % tiene 60 años y más. La distribución de la población según edad, como hecho relevante, muestra también la dinámica de la transición demográfica en el país.

GRÁFICA 3. PADRÓN ELECTORAL DESGLOSADO POR RANGOS DE EDAD



El padrón electoral, señala además que, en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Colón, Chiriquí, Coclé, Veraguas y Bocas del Toro, se concentran los diez (10) distritos con la mayor población electoral (63.1% del total de personas inscritas en el padrón electoral). Cabe destacar que cinco (5) distritos de la región transístmica concentran 49.8% de los electores. Entre ellos se encuentran los distritos de Panamá (24.1%), San Miguelito (8.2%), Arraiján (6.4%), Colón (5.8%), La Chorrera (5.3%) (Ver Recuadro2). En dichos distritos, además de los distritos de David y Santiago, se eligieron autoridades locales de libre postulación.



**RECUADRO 2. PADRÓN ELECTORAL SEGÚN PRINCIPALES DISTRITOS Y ELECTORES**

<b>REGIÓN</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>DISTRITO</b>	<b>ELECTORES</b>
Región Transístmica	Panamá	Panamá	24.1%
Región Transístmica	Panamá	San Miguelito	8.4%
Región Transístmica	Panamá Oeste	Arraiján	6.4%
Región Transístmica	Colón	Colón	5.8%
Región Transístmica	Panamá Oeste	La Chorrera	5.3%
Región Occidental	Chiriquí	David	4.3%
Región Central	Coclé	Penonomé	2.6%
Región Central	Veraguas	Santiago	2.6%
Región Occidental	Bocas del Toro	Changuinola	2.2%
Región Occidental	Chiriquí	Bugaba	1.8%

Esta configuración del padrón electoral incidió en las campañas electorales. Las campañas comunicacionales presidenciales se concentraron principalmente hacia las áreas urbanas de las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón, mientras que la campaña relacionada con los gobiernos locales cobró mayor relevancia en las provincias de Chiriquí, Herrera, Los Santos y Veraguas. Asimismo, el peso electoral de los jóvenes concentró el debate en temas como empleo, educación superior y vivienda.

## **9. ALIANZAS**

Panamá, es un país que se caracteriza por una larga historia de multipartidismo, con distintos centros políticos, que juegan un papel crucial en la búsqueda de consensos y la representación de los intereses de diversos sectores de la sociedad. Las alianzas programáticas electorales se han convertido en un elemento fundamental en el proceso político en el país. Entre los puntos



fundamentales para establecer una alianza se encuentran: orientación política, objetivos, duración, ámbitos de acuerdos.

Para las elecciones generales de 2024 se establecieron alianzas electorales presidenciales en las que participaron 8 candidatos, encabezados por los candidatos de los partidos PRD, Cambio Democrático, y Realizando Metas. Los candidatos del Movimiento Otro Camino, y el Partido Popular, establecieron alianzas principalmente con sectores sociales y ciudadanos. Mientras que los candidatos independientes fueron acuerpados por ciudadanos, grupos sociales y movimientos de base comunitaria. (ver recuadro 3)

### RECUADRO 3. NÓMINA PRESIDENCIAL SEGÚN TIPO DE POSTULACIÓN, 2024

POSTULACIÓN	PARTIDOS	PRESIDENTE	VICEPRESIDENTE
Partidaria	PRD MOLIRENA	José Gabriel Carrizo	Camilo Alleyne
Partidaria	CD PARNULFISTA	Rómulo Roux	José Isabel Blandón
Partidaria	RM PALIANZA	Ricardo Martinelli	José Raúl Mulino*
Libre Postulación		Zulay Rodríguez	Athenas Athanasiadis
Libre Postulación	FAD	Maribel Gordón	Richard Morales
Libre Postulación	PAIS	Meliton Arrocha	Aida Ureña de Maduro
Partidaria	PP	Martin Torrijos	Rosario Turner
Partidaria	MOCA	Ricardo Lombana	Michael Chen

Nota: \* Con la inhabilitación electoral de Ricardo Martinelli Berrocal, fue habilitado José Raúl Mulino



La campaña electoral 2024 mostró un nivel de fragmentación de la política, en general y de los partidos políticos, en particular. En medio del proceso electoral, se reconocieron tres liderazgos que gravitaron en el entorno del partido PRD: Martín Torrijos, expresidente (2004-2009), exsecretario general, ex secretario de la Juventud; Zulay Rodríguez, diputada y exsecretaria de Frente Femenino del PRD; José Gabriel Carrizo, vicepresidente. En el caso del Partido Arnulfista, sólo Melitón Arrocha alcanzó la nominación independiente, mientras que José Isabel Blandón que fue electo como presidente del partido Arnulfista, decidió conformar una alianza con Cambio Democrático.

La diversidad de candidaturas vinculadas al PRD, durante la campaña electoral, incidió en la dispersión del voto duro que históricamente define a la militancia partidaria perredista, además de incrementar el margen del voto útil, también conocido como voto estratégico, voto pragmático, voto consciente. Esto sin contar el desgate partidario en las primarias y las distintas alianzas territoriales divergentes que definieron la oferta electoral en los niveles subnacionales y los territorios de centro político.

## **10. TENDENCIAS Y ENTORNOS**

Las distintas mediciones sobre el proceso electoral mostraron que la elección de mayo de 2024 mantuvo su tendencia hacia la pluripolarización y conformación de grupos electorales de presión. Asimismo, las mediciones señalaron la existencia de una alta sensibilidad a los eventos políticos (2021), sociales (2022) y gubernamentales (2023) que modificaron el ánimo, la composición, la percepción y la intención de voto en el cuerpo político de las distintas opciones electorales. De igual manera las mediciones indicaron que el voto no estaba polarizado, sino fragmentado.

Entre los factores que evolucionaron e influyeron en el entorno político, económico, social, hasta definir un conjunto de riesgos, resultado de policrisis multidimensional, de desempeños poco efectivos de la democracia se encuentran: la erosión del apoyo, la legitimidad y la estabilidad política, incidieron en el ascenso del descontento, protestas sociales y conflictos. En un contexto más amplio de recesión democrática emergente (Latinobarómetro, 2023, CEIUC, 2024).

Las políticas multidimensionales recurrentes configuraron un escenario de fragmentación emergente, donde se acentúan dispersión, desmembramiento y desarticulación de partidos y de grupos que compiten por el poder en tanto ninguno tiene una mayoría absoluta, y requieren alianzas, coaliciones, acuerdos



entre diferentes corrientes políticas, ideológicas y territoriales para gobernar y/o tomar decisiones, consensos y generar una gobernanza efectiva.

En la coyuntura electoral de 2024 como resultado de las polícrisis multidimensional se combinaron por lo menos cuatro formas de dispersión del voto, con superposiciones de intereses y perspectivas que resultaron significativas en un contexto de fragmentación, donde los distintos acumulados organizativos, programáticos y discursivos dejan de lado los lineamientos partidarios. Entre estos son perceptibles: (i) fractura de la matriz torrijista, (ii) fragmentación del centro político de la oposición, (iii) desmembramiento del bloque civilista, (iv) reagrupación del espectro antisistema.

(i) Fractura de la matriz torrijista. La candidatura Martín Torrijos movilizó a votantes y simpatizantes del PRD. Por lo que el techo del voto del PRD (30%-33%) se dividió entre las candidaturas de Torrijos, de Rodríguez y Carrizo. Tres referentes dentro de la social democracia panameña.

(ii) Fragmentación del centro político de la oposición. Ricardo Martinelli, según diversas mediciones, logró movilizar simpatizantes de Cambio Democrático hacia la candidatura de José Raúl Mulino, aunque ese partido nominó como candidato presidencial a Rómulo Roux. Cambio Democrático, partido que superaba en adherentes al panameñismo, perdió de manera gradual y significativa, adherentes y diputados. Sin embargo, según las métricas y preferencias electorales, una parte de la membresía de Cambio Democrático respaldó la candidatura de José Raúl Mulino, que a su vez era candidato por un nuevo partido, Realizando Metas, con condiciones organizativas muy similares a las que tiene el Partido Popular que candidatizó a Martín Torrijos.

(iii) Desmembramiento del bloque civilista. El bloque civilista, integrado por el Partido Arnulfista y otros sectores independientes, que se opuso primero al PRD y después a Martinelli, no tuvo un candidato presidencial, sino una alianza a nivel presidencial. Por lo que, una parte de su electorado se movilizó en torno a los llamados “independientes” que en las elecciones 2019, habían apoyado a Ricardo Lombana. Este hecho definió incluso la correlación electoral hacia el grupo emergente, VAMOS.

(iv) Reagrupación del espectro antisistema. El reagrupamiento antisistema se unificó en medio de la crisis por el alza del combustible. Sin embargo, la unidad desde la práctica tenía limitaciones para expresar un programa electoral de largo aliento. Para que las posiciones antisistema despeguen en el proceso electoral, en medio de la fragmentación todo parece indicar que tienen que ganar velocidad la unificación de bloques políticos y con ello, la polarización electoral.



## 11. ESCENARIOS

En el proceso electoral, tres factores polarizaron el voto en torno a las candidaturas presidenciales de grupos y élites hegemónicas: (i) percepción electoral e intención de voto; (ii) alianzas territoriales en circunscripciones electorales regionales y locales; (iii) participación de la juventud.

Percepción electoral e intención de voto. Las mediciones realizadas durante el proceso electoral indicaban que Ricardo Martinelli, José Raul Mulino, (40%-60%), Martín Torrijos (15%-25%) y Rómulo Roux (8%-10%), eran los candidatos que acumulaban tanto la percepción electoral, como la intención de voto. El resto de los candidatos marcaba por debajo del 10%. Estas coaliciones electorales no se expresaron en posiciones electorales contrapuestas.

Circunscripciones electorales regionales y locales. Un factor interviniente en el proceso electoral lo representaron las denominadas alianzas territoriales que definían los acuerdos para postulaciones comunes en algunas circunscripciones para cargos de diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales. Las alianzas territoriales subnacionales asumieron dos formas. La más conocida, las inclusiones en las papeletas partidarias vía las reservas acordadas en las consultas partidarias internas. La segunda, las postulaciones inter partidarias en circunscripciones donde los candidatos tenían una intensidad de votos que podía asegurar el acceso al cargo. En ambos casos, la estrategia generó dispersión y confusión.

Participación de la juventud. En las elecciones generales de mayo de 2024, entre el 70% y el 74% de los jóvenes de 18 a 24 años emitieron su voto. A lo largo del proceso electoral la población joven incidió en la agenda política de manera integral. Los 5 problemas que ocuparon la atención de los jóvenes son: (i) desempleo, (ii) costo de vida, (iii) corrupción, (iv) educación y (v) salud. Asimismo, generó cambios sustantivos en los liderazgos territoriales de los 10 principales municipios del país.

Existen también otros factores intervinientes que incidieron en el proceso electoral. El primero tiene que ver con las limitaciones establecidas por el Tribunal Electoral sobre la forma y los tipos de información que se difundió sobre las distintas candidaturas. El segundo la definición de los denominados residuos electorales, una vez se asignan los cocientes y medios cocientes en las circunscripciones plurinominales, donde se seleccionan más de un diputado. Estos cambios, sin duda alguna, serán parte del debate postelectoral.



## 12. RESULTADOS ELECTORALES

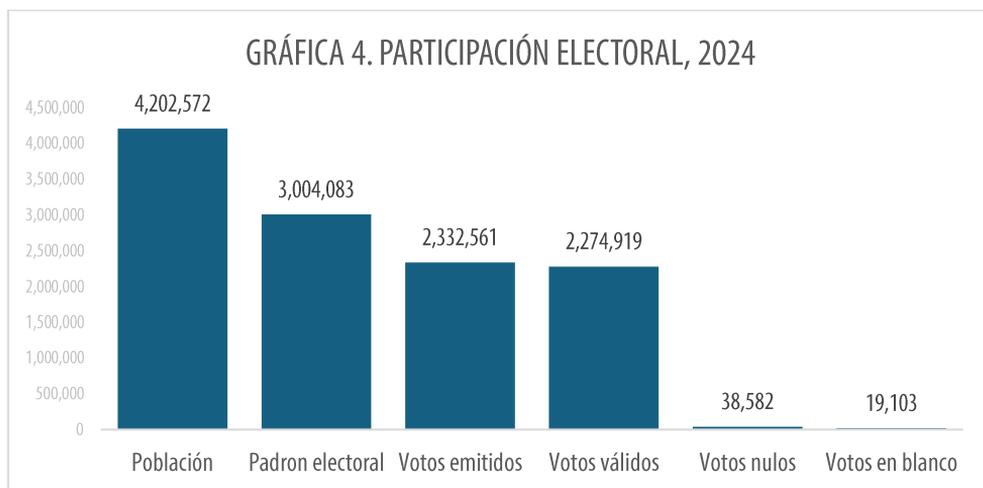
La coyuntura electoral abrió un espacio para el debate sobre tres temas relevantes: las políticas sociales, la transparencia, la reforma del estado. En el primer caso, la efectividad de las políticas económicas tuvo como contraparte el poco impacto de las políticas sociales y sobre todo las transferencias monetarias como pilar de las intervenciones públicas. En el segundo caso, la transparencia y sus efectos en la dinámica de lo público fue puesta en la mesa como un elemento central para combatir todas las formas de corrupción que se han presentado en los tres quinquenios transcurridos. En tercer lugar, la urgente necesidad de reforma del estado para asegurar mecanismos de gobernanza y representación que incrementaron la efectividad de las políticas públicas y la gestión basada en resultados.

Asimismo, los resultados han mostrado una distribución combinada de votos entre los diferentes cargos y partidos. Los resultados de las elecciones reflejaron una fragmentación del poder político, con múltiples partidos y candidatos independientes logrando representación en la Asamblea Nacional y en las alcaldías. Pero queda en evidencia que los resultados de las elecciones (2024) no solo reflejan las preferencias de los votantes, sino también las estrategias y dinámicas políticas que podrían dar forma al futuro del país (Komunika Latam, 2024).

En las elecciones generales, ejercieron el derecho al voto 2,332,561 personas. De ese total, los votos válidos fueron 2,274,919, representando el 97.53% de las boletas emitidas. Sin embargo, se registraron 38,582 votos nulos, equivalente al 1.65%, y 19,103 votos en blanco (0.82%) (Ver Gráfico 4). En sentido general estos parecen indicar grados de indecisión, descontento desconfianza, inconformidad, incertidumbre en medio del proceso electoral. (Komunika Latam, 2024).

El ejercicio electoral se reflejó, también, el compromiso ciudadano con el sistema democrático expresado en el voto, a pesar de los cuestionamientos sobre su desempeño. Según Roitman (1989), estos cuestionamientos se deben a que los procesos electorales por sí solos no cumplen con las aspiraciones democráticas de la ciudadanía, ya que la democracia requiere una participación sustantiva que están más allá de la votación. Es decir, la participación electoral y el voto, son un elemento importante, pero, una democracia plena, demanda un compromiso ciudadano más profundo.





A pesar del contexto donde la desconfianza en las instituciones electorales había ganado espacio en la percepción ciudadana en la última década (Latinobarómetro, 2023), el caso panameño, la participación alcanzó el 77.64% de los votantes habilitados; es decir, más de dos millones de panameños acudieron a las urnas para elegir el gobierno para el quinquenio 2024-2029.

La presencia de observadores internacionales de 15 países, incluyendo técnicos especializados, añadieron transparencia y confianza en el proceso electoral. Además del monitoreo de métricas y estándares democráticos reconocidos internacionalmente. Para el Tribunal Electoral la observación electoral fue la más amplia en los procesos electorales. (OEA, 2024; Komunika Latam, 2024).

## 12.1 RESULTADOS NACIONALES

Los resultados de las elecciones presidenciales (2024), se explican por la dispersión y fragmentación del voto. José Raúl Mulino, candidato de la alianza Realizando Metas, alcanzó la presidencia con un 34.2% de los votos, pero sin una mayoría absoluta, como resultado del voto cruzado y la ausencia de un liderazgo efectivo. En segundo lugar y tercer lugar se ubicaron a Ricardo Lombana (24.6%) y Martín Torrijos (16%) respectivamente. (ver recuadro 4). Estos resultados electorales consolidaron a Lombana como una figura política relevante en tanto captó la intención de voto de los electores jóvenes que buscan alternativas fuera de los partidos tradicionales. Este apoyo hacia un candidato independiente, como "tercera vía," expresan una demanda ciudadana por la renovación y los cambios en la política del país. Asimismo, los resultados indican que Torrijos, a



pesar de la competitiva contienda electoral, sigue teniendo influencia en el electorado debido a su pasado en la política nacional y al respaldo que recibe de aquellos que valoran la continuidad en las políticas públicas y la gestión pública socialdemócrata.

#### RECUADRO 4. RESULTADOS ELECTORALES, SEGÚN ALIANZA ELECTORAL, 2024

CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
<b>TOTAL</b>		<b>2,332,561</b>	<b>100</b>
José Raúl Mulino	Realizando Metas, Alianza	778,763	34.2
Ricardo Lombana	Movimiento Otro Camino	559,568	24.6
Martín Torrijos	Partido Popular	364,536	16.0
Rómulo Roux	Cambio Democrático, Panameñismo	259,030	11.4
Zulay Rodríguez	Libre Postulación	150,325	6.5
Gaby Carrizo	Partido Revolucionario Democrático, Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	133,800	5.9
Maribel Gordon	Libre Postulación	24,563	1.1
Melitón Arrocha	País	4,594	0.2

FUENTE: Tribunal Electoral, 2024.

En el caso de Rómulo Roux (11.4%), Zulay Rodríguez (6.5%), Gaby Carrizo (5.9%), los resultados plantean los desafíos que enfrentan los liderazgos personalistas para unificar a su base social y atraer a un electorado más amplio. Además de los desgastes propios de la fragmentación interna de las propuestas políticas y el desencanto hacia los liderazgos tradicionales. Por último, los resultados electorales de Maribel Gordon, abanderada de lo sectores populares, apuntan hacia las limitaciones organizativas, financieras, discursivas en un escenario dominado por el multipartidismo y las alianzas político-económicas con accesos y capacidades de información en plataformas y medios de alto perfil y, sobre todo, con capacidad para generar cambios en la percepción del electorado, que parece buscar alternativas fuera de los partidos históricos. Pero, según las métricas electorales, como candidatura, superó el techo electoral de la izquierda sindical en el país.

En general, los partidos políticos con esquema tradicionales de organización, como es el caso del PRD, Panameñismo y Cambio Democrático, tuvieron un



desempeño desfavorable que probablemente impulse en el mediano plazo, una reestructuración en cada uno de estos partidos políticos. De igual manera, el resultado de las elecciones en el caso de la Asamblea Nacional de Diputados refleja un cambio sustantivo en la composición por bancadas donde la Coalición Vamos se convierte en la bancada mayoritaria, aportando nuevos elementos a las formas de gobernanza en el país.

La victoria relativa de José Raúl Mulino, marca un giro en las dinámicas políticas para configurar una gobernanza y gobernabilidad efectiva, por lo que deberá construir alianzas en el Legislativo si pretende implementar su programa de gobierno. Así como respaldo significativo para renovar el sistema político y atender los problemas estructurales reemergentes en la sociedad panameña. Es decir, la falta de una mayoría clara, sobre todo en el legislativo, sugiere que Mulino enfrenta el reto de gobernar con un mandato dividido, lo cual se traduce en una mayor capacidad de negociación y de cooperación entre partidos para asegurar la gobernabilidad del país. Este escenario también fortalece la función de los partidos pequeños y movimientos independientes, que tienen una voz decisiva en el Parlamento, en tanto coaliciones bisagras.

## **12.2 RESULTADOS SUBNACIONALES**

A nivel subnacional los resultados electorales, destaca que los partidos RM y PRD son ejes de los bloques electorales, en tanto cuentan con una fuerte presencia organizativa y política tanto a nivel subnacional como en los territorios. En ese contexto los partidos minoritarios, aunque con menos apoyo, tienen un papel relevante en la configuración del panorama político a través de posibles coaliciones y estrategias para consolidar las bases de apoyo subnacional.

Los resultados muestran cómo los votantes distribuyeron sus preferencias entre diputados, alcaldías y representantes. Las campañas que tuvieron mayor resonancia fueron aquellas donde la popularidad de candidatos individuales influyó significativamente en los resultados de las elecciones, explicándose así las variaciones en los porcentajes de votos entre distintos ámbitos electorales (ver cuadro 4).

La variación en el apoyo al PRD y RM según el cargo sugiere que los votantes pueden tener preferencias distintas para cargos locales versus nacionales. El PRD, por ejemplo, tiene más apoyo a nivel de las alcaldías y representantes, mientras que RM como partido lidera en presidente y diputados. Esto sugiere que RM ha consolidado una base fuerte a nivel nacional. Partidos como MOLIRENA y ALIANZA obtuvieron menos del 6%, parecen indicar una crisis de



los partidos de la bisagra legislativa. Asimismo, deja en evidencia el voto cruzado hacia las opciones de la libre postulación como las listas de la coalición VAMOS (ver cuadro 5).

**CUADRO 4. RESULTADOS ELECTORALES, SEGÚN PARTIDO POLÍTICO, 2024**

PARTIDO	PRESIDENTE		DIPUTADOS	
	2,095,679	100	1,590,478	100
RM	668,626	31.90	367,378	23.10
MOCA	559,568	26.70	149,462	9.40
POPULAR	364,536	17.39	128,504	8.08
PANAMEÑISTA	120,733	5.76	227,692	14.32
CD	138,297	6.60	239,529	15.06
PRD	126,448	6.03	347,692	21.86
ALIANZA	110,137	5.26	62,313	3.92
MOLIRENA	7,334	0.35	67,908	4.27

FUENTE: Tribunal Electoral, 2024.

**CUADRO 5. RESULTADOS ELECTORALES, SEGÚN PARTIDO POLÍTICO, 2024**

PARTIDO	ALCALDE		REPRESENTANTES	
	1,801,714	100	1,777,411	100
<b>RM</b>	<b>337,630</b>	<b>18.74</b>	<b>354,020</b>	<b>19.92</b>
MOCA	171,946	9.54	136,691	7.69
POPULAR	267,696	14.86	110,808	6.23
PANAMEÑISTA	<b>279,230</b>	<b>15.50</b>	<b>276,706</b>	<b>15.57</b>
CD	242,691	13.47	253,553	14.27
PRD	<b>358,560</b>	<b>19.9</b>	<b>491,363</b>	<b>27.64</b>
ALIANZA	72,940	4.05	69,273	3.90
MOLIRENA	71,021	3.94	84,997	4.78

FUENTE: Tribunal Electoral, 2024.

En el caso del PRD, en lo particular, el proceso electoral mantuvo un desempeño significativo en las elecciones locales (alcaldías y representantes) en



comparación con la elección presidencial. Es decir, mientras que obtuvo solo un 6.03% en la elección presidencial, alcanzó un 19.9% en alcaldías y un notable 27.64% en representantes.

La diferencia en los resultados sugiere que el PRD podría estar utilizando estrategias de campaña más efectivas a nivel local. Esto podría incluir una mejor conexión con los votantes locales y una mayor presencia en las comunidades. Es decir, el PRD parece aplicar sus estrategias locales exitosas que no necesariamente se incluyen en las campañas electorales a nivel nacional. Sobre este particular, cabe preguntarse si las estrategias locales tienen la capacidad de escalar al ámbito nacional y de paso asegurar la tendencia electoral. En contextos de alta fragmentación del voto, con cargos de alta competencia, la dispersión del voto entre muchos partidos parece permitirle al PRD alcanzar posiciones electorales sin afectar su identidad política.

### **13. PERSPECTIVAS**

En el periodo 2024-2029 convergen retos coyunturales con crisis estructurales en donde las reformas institucionales, el manejo responsable de la economía, serán determinantes para el desarrollo del país. Estos desafíos no solo reflejan las necesidades urgentes de la sociedad, sino que también requieren de un liderazgo comprometido y de una ciudadanía participativa para construir un futuro próspero y sostenible para todos los panameños. La transformación por la vía conservadora, aunque es una posibilidad, no tiene posibilidades de generar los consensos necesarios para resolver las polícrisis multidimensionales que en paralelo afectan la vida cotidiana y sobre todo el sistema político de los panameños.

Para enfrentar las transformaciones institucionales, políticas y sociales, el gobierno de Mulino requerirá un enfoque integral y una colaboración activa entre diversos sectores de la sociedad. Uno de los retos principales es establecer una coalición política para construir consensos y promover una gobernanza eficiente, indispensable para enfrentar los problemas complejos y multifacéticos que afectan al país.

Además, tendrá que enfrentar la desaceleración económica significativa que ha generado crecientes déficits fiscales y un aumento en la deuda pública. El equilibrio fiscal es ahora una prioridad para restaurar la confianza de la inversión externa y mejorar las calificaciones crediticias del país para evitar la



desmejora del grado de inversión. De igual manera, deben incrementarse los ingresos fiscales y optimizarse el gasto social.

En el ámbito social, uno de los problemas más urgentes y de mayor impacto social es la realidad de la Caja de Seguro Social (CSS). La sostenibilidad de la CSS se ha convertido en un tema crítico, y en la búsqueda de un posible consenso entre actores sociales, económicos y políticos para asegurar que la entidad pueda cumplir con sus obligaciones a futuro, evitando un posible colapso del sistema de seguridad social que afectaría a millones de personas.

En el ámbito institucional, se abre un debate sobre la posibilidad de una nueva constitución. La reforma constitucional buscará evaluar los riesgos y beneficios de actualizar el marco legal para prevenir la parálisis económica y asegurar una estructura de gobernanza efectiva que esté alineada expectativas de los ciudadanos.

Por último, la crisis migratoria que ha generado presiones tanto en lo social como en lo económico ocupa buena parte de la gestión pública y estrategias para garantizar el respeto a los derechos humanos de estas poblaciones afectadas por cambios políticos y económicos en sus regiones de procedencia. Finalmente, el cambio climático plantea riesgos inminentes para el país, especialmente en lo que respecta al suministro de agua para consumo humano y para el tránsito por el Canal de Panamá. Para los ingresos del estado, el fortalecimiento hídrico es una prioridad, y el gobierno deberá desarrollar estrategias integrales que minimicen los efectos del cambio climático y aseguren tanto el consumo humano como el funcionamiento eficiente del Canal de Panamá. La administración de los recursos hídricos es un aspecto crítico que impactará tanto la sostenibilidad ambiental como la estabilidad económica.

Los dilemas estructurales, resultados de las policrisis multidimensionales pondrán a prueba las capacidades del sistema político y las formas de representación y delegación.



## 14. REFERENCIAS

- Centro de Estudios Internacionales UC (2024). Riesgo político en América Latina 2024. Pontificia Universidad Católica de Chile (UC).
- Código Electoral. (2023). Código Electoral de Panamá.
- Gandáségui h., Marco A. (1989). La democracia en Panamá, México: Editorial Meztiza.
- Gandáségui, M. A. (2017). Dinámica electoral en Panamá de la pos-invasión (1990-2015): Auge y declive del modelo neoliberal. Tareas, 157. Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena".
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2006). Informe sobre la institucionalidad electoral en Panamá. Panamá: INDH.
- Komunika Latam. (2019). Informe sobre abstención electoral en Panamá.
- Komunika Latam. (2024). Segundo Informe de Resultados Electorales, Elecciones Presidenciales de la República De Panamá, 7 de junio 2024.
- Komunika Latam. (2024). Primer Informe de Resultados Electorales, Elecciones Presidenciales de la República De Panamá, Mayo 6, 2024
- Latinobarómetro. (2023). Informe anual sobre percepción ciudadana de la democracia en América Latina.
- Martínez, Milton (1990). Panamá: 1977-1990 crisis sin fin, Panamá: CEASPA.
- Organización de los Estados Americanos. (2024). *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Panamá*. 7 de mayo de 2024.
- Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres (ONUMujeres). (2023). Informe sobre paridad de género en la participación política en Panamá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). Informe sobre desarrollo sostenible y procesos electorales en Panamá.
- Roitman Rosenmann, M. (1989). Teoría y práctica de la democracia en América Latina. México: Siglo XXI Editores.
- Sousa Santos, Boaventura de. (2008). Reinventar la democracia, reinventar el Estado. Buenos Aires: Sequitur.
- World Economic Forum (WEF). (2022). Global Risks Report.



# LA MAYOR REBELDÍA DE LAS MUJERES: EL ACCESO AL PODER PÚBLICO EN NAYARIT 1953-2023

Lourdes Consuelo Pacheco Ladrón de Guevara

Francisco Javier Urciaga Espinosa

Xóchitl Angélica Arreola Ávila

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Las mujeres como subordinadas. 3. Cuando las mujeres votaron en Nayarit. 4. El largo camino para ser electas. 5. Democracia deficitaria. 6. Las aristas de la rebeldía. 7. La rebeldía de apoyar a otras mujeres. 8. La rebeldía de aliarse. 9. Conclusiones. 10. Referencias Bibliográficas.

## Resumen

El presente texto aborda el acceso de las mujeres al poder público en Nayarit desde el año del reconocimiento de los derechos político electorales de las mujeres en el país, en 1953, hasta 2023. La línea de investigación que se siguió fue la rebeldía de las mujeres, puesto que al ser conceptualizadas como subordinadas, dentro del pensamiento patriarcal occidental, el arribo al poder se conceptualiza como una rebelión. Las mujeres de Nayarit se organizaron desde 1941 en el Frente Femenil Democrático de Nayarit, para solicitar se reconociera a las mujeres el derecho de votar y ser votadas, dentro del movimiento nacional de la época, sin que tuvieran éxito. La primera elección en que participaron las mujeres como votantes fue en 1954, fue en 1963 cuando la primera mujer nayarita fue electa. La metodología fue investigación documental de archivos en el H. Congreso del Estado de Nayarit; revisión del periódico *El Nayar* de los años de 1941 a 1953, y entrevistas a mujeres que han ocupado puestos en el ámbito público, tanto en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En las conclusiones se destacan las condiciones y circunstancias en que las mujeres nayaritas arribaron al poder; las rebeldías de irrumpir en el poder siendo una arena masculina; la rebeldía de apoyar a otras mujeres y la rebeldía de formar alianzas para lograr avances en torno a transformar las condiciones de vida de las mujeres; fortalecer los derechos de éstas y posicionar temas de género en la agenda del poder público.

**Palabras clave:** democracia, participación política, representación de género, subrepresentación democrática, igualdad.

## **Abstract**

This text addresses women's access to public power in Nayarit from the year or recognition of the political-electoral rights of women in the country, in 1953, until 2023. The line or research that was followed the rebellion of women, since being conceptualized as subordinate, within Western patriarchal thought, the arrival to power is conceptualized as a rebellion. The women of Nayarit organized since 1941 in the Democratic Women's Front of Nayarit, to request recognition of women's right to vote and be voted for, within the national movement of the time, without success. The first election in which women participated as voters was in 1954, but it was not until 1963 when the first woman from Nayarit was elected to the position of local representative. The methodology was documentary research from archives in the H. Congress of the State of Nayarit; press review of the years from 1941 to 1953, specifically of the newspaper El Nayar; and interviews with women who have held positions in the public sphere, both in the Executive, Legislative and Judicial Branches. The conclusions highlight the conditions and circumstances in which Nayarit women came to power; the rebellions of breaking into power being a male arena; the rebellion to support other women and the rebellion to form alliances to achieve progress in transforming women's living conditions; strengthen their rights and position gender issues on the agenda of public power.

**Keywords:** democracy, political participations, gender representations, democratic underrepresentation, equality.

## **1. Introducción**

La democracia occidental se ha instalado arrastrando un déficit de participación de las mujeres, debido a que la conceptualización de las mujeres las consideraba como subordinadas, carentes de autonomía y dependientes, lo que las incapacitaba para ejercer el poder. De ahí que las mujeres tuvieron que protagonizar diversos movimientos en todo el mundo para tener acceso a derechos político electorales.

A partir de la segunda mitad del siglo XX la subrepresentación política de las mujeres en las asambleas legislativas o parlamentos de todo el mundo, impulsó la búsqueda de métodos más eficaces para incrementar su número: el sistema de cuota constituyó el principal mecanismo para revertir esta situación por



demás injusta. En México, el sistema de cuotas, dio lugar al principio de paridad establecida en la Constitución General de la República desde 2014.

Los sistemas de cuota y el principio de paridad se fundamentan en un recurso jurídico conocido como *principio de discriminación positivo*, a través del cual se establece una reserva para el grupo social que se busca favorecer, siempre y cuando se sujete a ciertas condiciones.

La exclusión de las mujeres de la participación política se asentó sobre la conceptualización de las mujeres como subordinadas, incapaces de ejercer el poder. Por ello, en el presente documento se sostiene que la mayor rebeldía de las mujeres es la participación en el ámbito público porque se trata de una transgresión a la subordinación naturalizada de las mujeres. Específicamente, se aborda la participación de las mujeres en el poder público de Nayarit, durante 70 años, de 1953 a 2023.

La metodología para realizar la investigación que dio origen al presente texto consistió en revisión de archivos en el H. Congreso del Estado de Nayarit; revisión de prensa escrita de los años de 1941 a 1953, específicamente del periódico *El Nayar*; y entrevistas a mujeres que han ocupado puestos en el ámbito público, tanto en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

## **2. Las mujeres como subordinadas**

El feminismo ha discutido los ejes de la subordinación de las mujeres (Lagarde, 2005), las maneras cómo, a través de las distintas sociedades, se ha generado la naturalización del sometimiento del colectivo mujeres al colectivo de los varones. Este sometimiento puede ser identificado en normas religiosas, morales o jurídicas de distintas sociedades. Por ejemplo, en México, el Código Civil de 1928 establecía el hogar como el lugar de la mujer, sometida a las decisiones del esposo, quien podía oponerse a que la mujer realizara algún trabajo:

Artículo 168: Estará a cargo de la mujer la dirección y cuidado de los trabajos del hogar.

Artículo 169: La mujer podrá desempeñar un empleo, ejercer una profesión, industria, oficio o comercio, cuando ello no perjudique a la misión que le impone el artículo anterior;

Artículo 170: El marido podrá oponerse a que la mujer se dedique a las actividades a que se refiere el artículo anterior, siempre que subvenga a todas las necesidades del hogar y funde la oposición en causas graves y justificadas.



Artículo 171: En caso de que la mujer insista en usar de los derechos que le concede el artículo 169, no obstante, de que el marido se los rehúse apoyado en lo dispuesto en el artículo anterior, el juez respectivo resolverá lo que sea procedente” (Código Civil, 1928, p. 32).

Estas disposiciones fueron derogadas el 31 de diciembre de 1974, previo a la celebración de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en la Ciudad de México que se llevó a cabo del 19 de junio al 2 de julio de 1975 (ONU, 1975). El gobierno de México, quería eliminar los atavismos que se encontraban en las leyes respecto de las mujeres antes del inicio de esa Conferencia.

La subordinación del colectivo mujeres al colectivo hombres se basó en la idea de la existencia de una naturaleza femenina que subordina. La historia de las ideas de Occidente sobre las mujeres ha planteado la existencia de una naturaleza femenina inamovible que colocaba a las mujeres en conductas pasivas y, por lo tanto, subordinadas al principio activo varonil. El feminismo centró la discusión en esta propuesta con la finalidad de aclarar los distintos aspectos que encierra el debate en cuanto a su repercusión para la teoría feminista y la acción de las mujeres (Serret, E., 2015).

Por su parte, Simone de Beauvoir, en *El segundo sexo* (2000) discutió los diversos argumentos que sostenían la supuesta naturaleza femenina, para proponer que la mujer es una construcción social a partir de los imperativos culturales de la sociedad en que se nace. La frase *No se nace mujer, se llega a serlo*, constituyó un lugar de llegada y a su vez, un lugar de partida, porque a partir de la obra *El segundo sexo*, de Beauvoir, se desesencializó el sujeto mujer; explicitando que no se nace mujer u hombre, sino que se nace con características biológicas determinadas a las cuales se les asocia un comportamiento determinado por cada grupo cultural. Por lo tanto, ser mujer o ser hombre son categorías de la cultura y no de la biología.

A su vez, los debates sostenidos en *Naturaleza femenina*, libro coordinado por Graciela Hierro (1985), discuten diversos aspectos para proponer que, desde la autoridad masculina, la supuesta naturaleza femenina se erige como norma normal que obliga a las mujeres.

La subordinación de las mujeres se materializó en la división sexual del trabajo, que relegó a las mujeres a la vida privada sin que participaran de las decisiones del ámbito público. Para ello, se sostuvo que las características portadas por las mujeres las incapacitaba para actuar en lo público; características consideradas inferiores como la ternura, la comprensión, respecto a las características autodefinidas para los varones como la competencia y la capacidad de decisión.



Por lo tanto, para el feminismo, la rebeldía de las mujeres se sustenta en asaltar la escena pública a partir de identificar la situación de subordinación y la exclusión del poder. la rebelión de las mujeres se ha centrado en diversos aspectos: la negación de la existencia de dos experiencias humanas, la femenina y la masculina valoradas de manera asimétrica; la propuesta de que las actividades tradicionales asignadas a las mujeres, generan riqueza, en contra de la idea de la improductividad de las mujeres debido a sus roles de reproductoras; el reconocimiento de que las relaciones humanas y en particular, las relaciones entre mujeres y hombres están atravesadas por el poder.

Debe decirse que durante el siglo XX las mujeres entraron a diversos espacios, en particular, el educativo y laboral, con lo que se transformó, en la práctica, qué corresponde a las mujeres. También, se consolidó la teoría feminista que permitió criticar las ideas sobre las cuales se fundaba el papel tradicional de las mujeres y proveyó de un arsenal teórico para explicar el cambio.

### **3. Cuando las mujeres votaron en Nayarit**

Desde 1941 las mujeres de Nayarit pugnaban porque se concedieran a las mujeres los derechos político electorales para tener una representación en la Cámara de Diputados locales. Un escrito del 22 de marzo de 1941, del Frente Femenil Democrático de Nayarit, dirigido al Pro-Gobernador de Nayarit y a los Diputados Locales (Carta a Pro-Gobernador y Diputados locales, 1941, p. 48) dice:

FRENTE FEMENIL DEMOCRÁTICO DE NAYARIT

Pro-Gobernador y Diputados Locales

Hidalgo 330, Tepic, Nayarit

H. CÁMARA DE DIPUTADOS

En todos los movimientos revolucionarios que han agitado nuestro país la mujer ha tomado parte muy principal, no solo externando en su simpatía en la lucha, sino también tomando posesión activa en ella, poniendo de relieve sus grandes cualidades de abnegación y heroísmo.

Lejos de nosotros están ya los prejuicios que hacían de la mujer un ser inferior moral, intelectual y socialmente hablando. Lejos están igualmente de nosotras las erróneas creencias de que no eran compatibles con los trabajos del hogar las actividades culturales y los derechos ciudadanos.

Las mujeres están capacitadas para ejercer el derecho al trabajo, los derechos civiles y políticos y para reclamar oportunidades idénticas al hombre en cuanto a preparación profesional e intelectual.



Así, pues, el Frente Femenil Democrático de Nayarit, que cuenta con algunos miles de asociadas en todo el Estado, teniendo en consideración que llega el momento de la lucha política y de que la mujer nayarita ya es consciente de sus derechos civiles y políticos tomó el acuerdo unánime de actuar en la próxima designación de Gobernadores del Estado y Diputados al Congreso Local y de solicitar con todo respecto, como lo hace, de esa H. Legislatura, se le conceda el derecho de votar y de llevar a su seno una DIPUTADA, para que en su representación vele por el mejoramiento de su sexo; precedente que ya existe no solamente en otros Países civilizados, sino también en México, en el Estado de Yucatán.

Esperando que esa H. Cámara de Diputados se dignará atender nuestra petición, les protestamos nuestra más distinguida consideración.

Tepic, Nayt. a 22 de marzo de 1941

La Presidente. (Rúbrica). Profr. Juanita López Medina

La Secretaria. (Rúbrica) María C. de Tenchiya

c.c.p. la Sría. de Gobernación, México, D.F.

c.c.p. la H. Matriz Unión Veteranos de la Revolución. México, D.F.

c.c.p. el H. Congreso de la Unión, México, D.F.

c.c.p. Prensa Libre, Tepic, Nayt.

El Frente Femenil Democrático de Nayarit no tuvo ningún éxito. Fue hasta el 20 de agosto de 1947 cuando se reconocieron los derechos de votar y de ser votadas para las mujeres en las elecciones municipales a través de una reforma a la Constitución Política del Estado de Nayarit:

En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas (PO, 20 agosto de 1947, p. 1).

Posteriormente, el 26 de diciembre de 1953 se reconoce el derecho de las mujeres para votar en todas las elecciones a través de una reforma al artículo 16 de la Constitución Política del Estado (PO, 26 diciembre de 1953), como una consecuencia de la reforma federal del 17 de octubre de 1953.

Posterior a ese reconocimiento, las mujeres nayaritas votaron en la elección del 7 de noviembre de 1954, elección en que se eligió Presidente Municipal para el Ayuntamiento de Tepic y diputado por el Primer Distrito. Una nota de periódico publicó:

El sector femenino, en su primera prueba ciudadana, ejerció sus derechos cívicos de manera parcial. Votaron solo las sindicalizadas, y en parte porque las empleadas del Gobierno no fueron vistas. La mujer aristócrata y de mejores recursos económicos también brilló por su ausencia... En la casilla número 1,



la votación arrojó el siguiente resultado: PRI 477 y PP 1, que emitió una exigente mujer (El Nayar, 8 noviembre 1954, p. 12).

La prensa local difundía que el derecho de las mujeres era solo a votar y que eso no les quitaría la feminidad ni las apartaría de los deberes que tienen que realizar en sus hogares:

El derecho político femenino no ha entrañado pérdida de feminidad, ni trastorno social. Han seguido siendo varones los que, por una mayor vocación social, han tenido en sus manos, y siguen teniendo, la dirección de la cosa pública...El hecho de que las mujeres vayan a votar, —lo que no ocurrirá sino muy de vez en vez— no será obstáculo para el cumplimiento de sus deberes de familia (Alvear, 1953, pp 5 y 6).

#### 4. El largo camino para ser electas

Después de 1953, las mujeres nayaritas tuvieron que transitar un largo camino para ser electas, puesto que la centralización del poder en los partidos políticos significó la administración masculina de las candidaturas. Las mujeres en Nayarit siguieron pugnando por ser parte de las candidaturas, sobre todo, dentro del Partido Revolucionario Institucional que monopolizaba los cargos de poder.

En 1963 se eligió la primera diputada local (PRI) impulsada por el Gobernador del Estado Julián Gascón Mercado (1963-1969) que se caracterizó por abrir espacios incipientes de representación a las mujeres. Durante ese sexenio también se registró la primera diputada federal. Por lo tanto, pasaron 10 años, después del reconocimiento de los derechos político electorales para las mujeres, para que se eligiera a la primera mujer en un cargo de elección popular.

A continuación, se muestran los años que tuvieron que pasar para que las mujeres llegaran a diversos cargos en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

***Cuadro I. Años para que las mujeres llegaran a cargos públicos en Nayarit. 1953-2023***

Años	Fecha	Cargo	Nombre
10	1963-1966	Primera diputada local	María Isabel Herrera Lara
11	1964-1967	Primera diputada federal	Marina Núñez Guzmán
23	1976-1978	Primera regidora	Hilaria Domínguez Arvizu (Tepic)



34	1987-1993	Primera magistrada del Poder Judicial	María de Lourdes Yerena Galeana
37	1990-1993	Primera presidenta municipal	Yolanda del Real Ureña
40	1993-1999	Primera presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura	Elvia Aldara Zápari Esparza
43	1996-1999	Primeras diputadas de RP	Rita María Esquivel Reyes María Guadalupe Zamora Estrada
46	1999-2005	Primera secretaria del Poder Ejecutivo	Beatriz Eugenia Marisela Munguía Macías
47	2000-2003	Primera senadora	Rita María Esquivel Reyes
58	2011	Primera candidata a la gubernatura	Martha Elena García Gómez
68	2021-2024	Primera presidenta del Congreso local	Alba Cristal Espinoza Peña
68	2021-2024	Primera presidenta municipal indígena	Reyna Lucía de Haro

Fuente: elaboración propia a partir de documentación de los poderes de Nayarit y de entrevistas realizadas a protagonistas, Tepic, Nayarit, 1953.

La celebración del Año Internacional de las Mujeres en México pudo ser un momento para impulsar el aumento de candidaturas de mujeres. Sin embargo, debe reconocerse que fueron las disposiciones de la década de los noventa, cuando las candidaturas de las mujeres en Nayarit, aumentaron. Ello fue una consecuencia del avance del sistema de cuotas que se inició en México a partir de 1993 en el Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE, 1993)<sup>1</sup> donde se establecieron las primeras disposiciones para un sistema de cuotas, hasta llegar a la paridad como principio de integración del poder público en 2019, mediante reforma de los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución General de la República (DOF, 2019).

<sup>1</sup> «Los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular». Reforma al COFIPE de 1993.



## 5. Democracia deficitaria

En 70 años han ejercido el poder 16 secretarías del Poder Ejecutivo; 91 diputadas locales; 35 diputadas federales; 11 senadoras, 11 magistradas en el Poder Judicial; 21 presidentas municipales electas, seis interinas y una designada por el Congreso local.

**Cuadro II. Mujeres y hombres en los poderes legislativo, judicial y orden municipal. 1953-2023**

Cargos	Total	Hombres	Mujeres
Diputaciones federales	109	74	35
Diputaciones locales	483	392	91
Senadurías	41	30	11
Poder Judicial	96	85	11
Presidencias Municipales	468	449	21
Sindicaturas	468	400	68

Fuente: Páginas del Congreso de la Unión, del Congreso del Estado de Nayarit, del Poder Judicial y de los municipios de Nayarit. Datos compilados en julio de 2023.

Aún con este déficit de la democracia, las mujeres han logrado construir agendas de género en los diversos poderes en que han participado, para ello han realizado alianzas con académicas de la Universidad Autónoma de Nayarit y con organizaciones de la sociedad civil como la colectiva Mujeres en Voz Alta y Mujeres Nayaritas por la Equidad.

## 6. Las aristas de la rebeldía

Los asuntos públicos han sido patrimonio de los hombres a partir de la desigualdad estructural entre los sexos. Esto se ha traducido en impedimentos reales y simbólicos para el acceso de las mujeres al poder, ya que son ellas las que padecen distintas conductas masculinas basadas en la norma androcéntrica, dentro de una cultura del dominio.

Las ideas de que las mujeres eran personas destinadas a estar subordinadas, impedía pensarlas como personas con autonomía que podían participar del



ámbito público. A continuación, se abordarán diversos testimonios sobre las dificultades de las mujeres nayaritas para participar en el poder:

Cora Cecilia Pinedo Alonso, primera secretaria del Poder Ejecutivo (2005-2009), habla de cómo la política era un asunto de hombres donde era muy difícil participar para las mujeres:

Hace muchos años, la política era un asunto de hombres y para quienes siendo mujeres empezábamos a participar en esta actividad, representaba superar muchos obstáculos, estigmas y discriminación. Hoy reconocemos, promovemos y defendemos nuestros derechos, y visibilizamos lo que por décadas no nos ha sido reconocido, desde injusticias estructurales, marginación y violencia, como la negación de nuestra autonomía personal y de los derechos sobre nuestro cuerpo y nuestra vida (Pinedo, 2003).

La carrera política de Cora Cecilia Pinedo Alonso, había iniciado en 1999 como diputada local, posteriormente fue Presidenta Municipal del municipio de Tepic (2004-2005). Ha sido diputada federal (2009-2012) y actualmente es senadora (2018-2024).

En otra parte de la entrevista, reconoce las dificultades para estar en la función pública y también cumplir con los compromisos asignados por su condición de género:

Considero que ser la primera mujer secretaria general de Gobierno por cuatro años ha sido el mayor cargo que he tenido en toda mi vida política por dos razones. La primera, consiste en que esta función tuvo que verse equilibrada con otro puesto de gran importancia: ser madre de un bebé de dos años y, con ello, todos los desafíos que involucran la plena crianza y desarrollo de un pequeño ser humano. La segunda, que cada paso y decisión que tomara, tendría implicaciones para las futuras generaciones de mujeres que quisieran incursionar en la política en espacios tan cerrados para nosotras. Supe que tenía el deber de realizar de manera impecable las cosas, trabajando largas jornadas, resolviendo y adquiriendo mayor experiencia y construyendo, de mejor forma, el espíritu solidario para resolver situaciones de la comunidad.

La socialización de las mujeres en los ámbitos de cuidado y principales responsables de la reproducción biológica y social marca las condiciones para realizar su función pública.

Marina Martínez Medel, diputada local en el periodo 1984-1987, menciona “¿Qué podíamos hacer entre tantos hombres? Pues darles la batalla” (Martínez, M., 2023). Otra legisladora también reconoce la dificultad de participar en la política. Ana María Ibarra Tovar, Diputada del Congreso del Estado de Nayarit (1981-1984) y Diputada federal suplente (1985-1988), dice:



Fueron tiempos muy difíciles, porque la mujer todavía no era bien aceptada en los cargos directivos, considerando como muy público y notorio, esa marginación tanto laboral como social. Precisamente ésa fue mi encomienda, aprovechar el rango de poder a fin de avanzar en los logros femeninos, para que tuviese, como se ha ido logrado, la seguridad en los espacios laborales, la garantía de una mejor vida en el hogar, procurando institucionalizar la seguridad y bienestar, tanto social, como laboral y familiar (Ibarra, A., 2023).

La magistrada y primera Presidenta del Tribunal Superior de Justicia (1993-1999), Elvia Aldara Zápari Esparza, dice: “En aquellos tiempos que eran muy cerrados a lo femenino, llegué a ser magistrada en un espacio muy masculino” (Zápari, E. 2023).

## **7. La rebeldía de apoyar a otras mujeres**

Si bien, generalmente, las mujeres que llegan al poder lo hacen a partir de la invitación o “gerencia” de hombres (gobernador, presidente del partido político, coordinador parlamentario), las mujeres se dan cuenta de la importancia de apoyar a otras mujeres para que lleguen a cargos públicos.

Rocío Alejandra Flores Velázquez, Secretaria del Trabajo y Subprocuradora general de Justicia del Estado de Nayarit (2005), menciona:

Lo que haya sido lo que provocó que el titular del Poder Ejecutivo decidiera incorporar mujeres, fue importante, no sólo para que más mujeres entendieran que se puede estar en todos los espacios de decisión y de poder en el servicio público, sino para que desde la mirada de una mujer se procurara insertar más políticas públicas en favor de las mujeres (Flores R, 2023).

Jesús Noelia Ramos Nungaray, diputada local (2021-2024) menciona que su único objetivo es “poder inspirar a más niñas” (Ramos, J. 2023), agrega:

Estoy convencida de que, mientras las mujeres nos sigamos preparando y confiemos en nosotras mismas, seguiremos teniendo espacios en los diferentes ámbitos que más nos gusten. Sobre todo, seguir inspirando a mujeres nayaritas.

Por su parte, Alba Cristal Espinoza Peña, diputada y primera Presidenta del Congreso Local del Estado de Nayarit (2021-2024), reconoce la importancia de que más mujeres participen de las decisiones públicas:

Ahora las mujeres estamos conquistando espacios relevantes en todos los ámbitos de la vida pública.

No ha sido fácil, ha requerido de inteligencia, talento y visión. Es emotivo ver cada día a más mujeres alcanzar sus propósitos, y por supuesto, todas tenemos



la responsabilidad de abrir los caminos para quienes vienen detrás de nosotras (Espinoza, A., 2023).

## **8. La rebeldía de aliarse**

Una de las rebeldías que realizan las mujeres es aliarse para avanzar en la consecución de derechos. Se trata de una rebeldía porque el pensamiento patriarcal mantiene a las mujeres separadas entre sí y en competencia permanente ya que nos reconocemos en las relaciones establecidas a partir del parentesco con el varón jefe de familia. Desde mirada masculina, las mujeres tienen una incapacidad para trabajar juntas debido a la permanente competencia y crítica entre ellas.

Marta Lamas (2015) propone explicar la rivalidad entre mujeres como un sexismo de las mujeres contra las mujeres, ya que la rivalidad no se reconoce abiertamente, se sirve de expresiones encubiertas y provoca una falsa relación de armonía. Para esta autora, ello es resultado de repetir conductas culturalmente aprendidas en la socialización como mujeres, lo que da por resultado llevar al ámbito público, las conductas aprendidas en el ámbito privado, en particular, las conductas pasivo-agresivas en las que se agrede bajo conductas que, aparentemente, son ingenuas.

Esa competencia es potencializada desde la política puesto que son los partidos políticos quienes administran los lugares que ocupan las mujeres, por lo que éstas deberán tener fidelidad al partido, primero que a las mujeres. No obstante lo anterior, la práctica de la presencia de las mujeres en el ámbito público las lleva a construir alianzas con otras mujeres con la finalidad de lograr avances para todas las mujeres. Este proceso no ha sido fácil ni realizado sin tropiezos, pero ha sido posible. Se puede decir que es una consecuencia de la experiencia de las mujeres en el ámbito público en los 70 años de ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres.

Avanzar en torno al adelanto de las mujeres ocurrió a través del reconocimiento de las mujeres que empezaron a visibilizarse en el poder público, en la academia y el activismo, lo que conformó un movimiento entrelazado donde la expertis de quienes estaban en el poder, las reflexiones de las académicas y las prácticas del activismo, se convirtieron en tres pilares que soportaban un mismo techo. Se dieron cuenta que el poder actúa aislando y disgregando a las mujeres puesto que distingue y premia el protagonismo individual como una estrategia para la división entre las mujeres, pero las mujeres construyen estrategias para aliarse y para dar lugar al protagonismo del colectivo de mujeres. Prueba de ello es la



unión de las diputadas de la XXXI legislatura para sacar adelante acuerdos legislativos, como ocurrió en Nayarit para lograr la aprobación del delito de feminicidio en 2016, cuando a nivel nacional se había aprobado en 2012, la primera legislatura donde las mujeres alcanzaron el 46% de representación.

Debe mencionarse que la alianza entre mujeres es un proceso que se debe realizar de manera consciente. Ello, porque algunas mujeres parten de la idea de que las mujeres deben apoyarse entre sí, por el solo hecho de ser mujeres. Esa actitud de espera incondicional de apoyo de otra que es similar a ella, crea conflictos y confusiones. Ante ello, las mujeres que arriban a la política, deben tender puentes entre ellas para identificar en qué aspectos construyen acuerdos y en qué otros, mantienen sus desacuerdos. Solo de esta manera han podido avanzar en los diversos espacios de poder.

La sociedad civil protagonizada por las mujeres, en particular colectivas, activistas y académicas ha acompañado las acciones de las mujeres en el poder público con diagnósticos, cursos, seminarios, diplomados para la capacitación y la construcción de competitividad de las mujeres. También, con marchas pacíficas, demandas específicas públicas, plantones y performance.

La magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit (2021-2028), María Martha Marín García, habla de los acompañamientos entre mujeres de la siguiente manera:

Como presidenta del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el estado, logré construir lazos con diversos grupos de valiosas mujeres, tan diferentes en las formas y pensamientos, pero con una idea común: hacer del trabajo en pro de las mujeres el pensamiento cotidiano y preponderante de nuestras agendas.

Se creó un programa de entrevistas denominado *Inspira & Conspira* con el único propósito de mostrar la vida de nuestras ilustres compañeras, aliadas y amigas que son punta de lanza y ejemplo y que demuestran que nosotras también podemos. Se generó el protocolo para atención de la violencia política en razón de género para dar a conocer los procedimientos jurídicos para atacar las embestidas por las que las mujeres que participan en política son víctimas cada día.

He conocido en muchas mujeres la sororidad y me han regalado un trampolín y una red de seguridad, que no me resta más que decir que las mujeres podemos ser aliadas, crecer y hacer transitar a la sociedad nayarita de un estado patriarcal a uno igualitario (Marín, M. 2023).

La Magistrada del Tribunal Superior de Justicia (2015-2025), Zaira Rivera Véliz, menciona:



En estos momentos considero que ahora como mujer me corresponde empujar, aplaudir, jalar, caminar hombro con hombro al lado de mujeres que busquen seguir adelante (Rivera, Z. 2023).

## 9. Conclusiones

El mayor aporte de la rebeldía de las mujeres ha sido pensarse desde un lugar diferente a como habían sido pensada por siglos de pensamiento patriarcal. Discutir ese lugar ha significado romper las bases del dominio masculino en la construcción de lo público y en general en todos los espacios de la vida. Ha ello han contribuido tanto pensadoras como Christine de Pizan, Simone de Beauvoir, Celia Amorós, Marcela Lagarde, Marta Lamas, Graciela Hierro, Flora Tristán, la Comandanta Ramona, etc., como el conjunto de movimientos sociales protagonizado por mujeres en distintos momentos de la historia.

El acceso de las mujeres al poder público puede ser visto como la mayor rebeldía porque se trata de subvertir el lugar de las subordinadas para colocarse como un nuevo agente colectivo que niega la subordinación en los hechos, asume un nuevo papel protagónico y desde ese lugar, transforma las mismas condiciones de las subordinadas para que no lo sean nunca más. Se oponen a las concepciones autoritarias de las masculinidades hegemónicas en su designación de qué son las mujeres.

Como ha quedado en testimonios, las primeras mujeres que han arribado a cargos públicos se enfrentaron a espacios de masculinidad casi impenetrables. Hoy es indiscutible que las mujeres en los cargos públicos han hecho avanzar los derechos de las mujeres ya que durante 70 años, han impulsado iniciativas básicas y políticas públicas para la conformación de los derechos de las mujeres en Nayarit.

Durante estos setenta años, las diputadas han pasado de ser presidentas de comisiones marginales en el Congreso local, prácticamente sin importancia, a presidir el Congreso Local. Es cierto, las mujeres en el poder no tenían poder durante mucho tiempo o se trataba de un poder subordinado al coordinador de la fracción parlamentaria o a los gerentes de los partidos políticos. Sin embargo, el reconocimiento de las mujeres como masa crítica tanto dentro del Congreso del Estado, como en los diversos cargos, ha dado lugar a sinergias para hacer avanzar tanto los derechos de las mujeres como el empoderamiento real. Tuvieron que pasar 62 años para que las diputadas alcanzaran más del 30%; porcentaje considerado el mínimo para ser considerada masa crítica. Ello ocurrió en la legislatura XXXI (2015-2018).



Las mujeres en el poder han reconocido la importancia de unirse para hacer avanzar los derechos de las mujeres. Los partidos políticos las dividen, pero ellas se unen porque reconocen que en esa unión está la posibilidad de avanzar como colectivo de mujeres.

Desde distintos lugares, portando historias diversas, las mujeres en Nayarit se han aliado para avanzar; para construir, colectivamente, la agenda común. Aliadas más allá de las diferencias individuales; aliadas más allá del pensar homogéneo; aliadas más allá del amiguismo y, aún, más allá de las generaciones. Las mujeres en el ámbito público han avistado que a partir de las relaciones de amistad o de hermandad entre mujeres, es necesario ampliar las alianzas a muchas más, si lo que se desea es cambiar las condiciones sociales de la subordinación.

La participación política de las mujeres durante 70 años puede empezar a dismantelar estructuras verticales de control político, pero la tarea no es fácil. El patriarcado se reinventa ante cada nuevo avance de las mujeres para volver a tomar el control. Sin embargo, las mujeres, desde el poder, pueden discutir y reinventar el lugar en que se encuentran.



## 10. Referencias bibliográficas

- Alvear Acevedo, Carlos (1953). "A propósito de la política", *El Nayar*, 21 de octubre de 1953, pag. 5 y 6. Tepic, Nayarit.
- Beauvoir, de S. (2000) *El segundo sexo*. Editorial Sudamericana.
- Carta a Pro-Gobernador y Diputados locales (1941). "Carta del Frente Femenil Democrático de Nayarit", *Letras sin Fronteras*. Instituto Nacional de las Mujeres.
- Código Civil Federal (1928). *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1928, México.
- COFIPE (1993). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2019) *Diario Oficial de la Federación*. Reformas a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución General de la República. 6 de junio 2019. Gobierno de México.
- El Nayar (1954). "El PRI se adueñó ayer de todo el aparato electoral", *El Nayar*. Tepic, Nayarit.
- Espinoza, A. (2023). Entrevista a diputada local y primera Presidenta del Congreso Local del Estado de Nayarit. Tepic, Nayarit.
- Flores, R. (2023) Entrevista a Subprocuradora del Estado de Nayarit. Tepic, Nayarit.
- Hierro, G. (1985). *La naturaleza femenina*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ibarra, A. (2023). Entrevista a diputada local. Tepic, Nayarit.
- Lagarde, M. (2005). *Cautiverios de las mujeres: madreposas, monjas, putas, presas y locas*, UNAM.
- Lamas, M. (2015). *¿Mujeres juntas? Reflexiones sobre las relaciones conflictivas entre compañeras y los retos para alcanzar acuerdos políticos*, INMUJERES.
- Marín, M. (2023). Entrevista a Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit. Tepic, Nayarit.
- Martínez M. (2023). Entrevista a diputada local. Tepic, Nayarit.
- ONU (1975). *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer*.  
<https://www.un.org/es/conferences/women/mexico-city1975>
- Pinedo, C. (2003). Entrevista a Secretaria General de Gobierno. Tepic, Nayarit
- PO (1947). "Decreto 2946", en *Periódico Oficial de Nayarit*, Gobierno del Estado de Nayarit.
- PO (1953). "Decreto que modifica el artículo 16 de la Constitución Política de Nayarit", en *Periódico Oficial de Nayarit*, Gobierno del Estado de Nayarit.
- Ramos, J. (2023). Entrevista a diputada local. Tepic, Nayarit.
- Rivera, Z. (2023). Entrevista a Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Tepic, Nayarit.
- Serret, E. (2015). Subordinación de las mujeres e identidad femenina. Diferencias y conexiones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, 43 (174).  
<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1998.174.49132>
- Zápari, E. (2023). Entrevista a Magistrada y Primera Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Tepic, Nayarit.



# POPULISM AS STRUCTURAL EFFECT OF POLITICS IN LATIN AMERICA

Jesús TOVAR MENDOZA

CONTENT: 1. Introduction. 2. Historical framework: understanding populism in Latin America. 3. Characteristics of classic populism. 4. Causes of classic populism. 5. Characteristics of neopopulism. 6. Causes of neopopulism. 7. Comparative analysis of classic populism and neopopulism. 8. Conclusions. 9. References.

## 1. Introduction

The main objective of this paper is to explain the recurring emergence of populism in Latin American politics. After introducing the idea of recurrence, it examines why populism continues to be an attractive political strategy in the Latin American region. To answer this last question it is necessary to adopt a long-term historical view of Latin American politics, providing a coherent and comprehensive framework for understanding the causes, roots and historical background that have contributed to the rise and recurrence of populism.

The concept of populism is one that is often fraught with ambiguity and semantic diversity. Among journalists, politicians, consultants, and even among people who are not experts on the subject, populism can refer to a range of different phenomena, from left-wing politics to right-wing authoritarianism, from democratic movements to demagoguery. This fluidity of meaning has made the term somewhat slippery, difficult to pin down, and challenging to study (Freidenberg, 2007: 17).

Despite this ambiguity, however, there is a minimum consensus of meanings that has emerged in the academic community, especially among those dedicated to studying this topic. One of the common features of populism is its appeal to the people against an elite that is seen as distant and out of touch. Populism often sets up a dichotomy between the people and the elite, with the idea that the former is being oppressed and marginalized by the latter (Urbinati, 2020).

Another common feature of populism is its anti-institutionalism. Populist leaders often criticize traditional political institutions and present themselves as outsiders who are not beholden to the establishment. They may also reject formal political procedures, projecting an image of being spontaneous and

impulsive. Likewise, Finally, populism is often associated with a rhetoric of polarization, in which social, economic, and political divisions are emphasized and exploited for political gain. Populists may appeal to nationalist, exclusionary, and xenophobic sentiments, stoking fears and prejudices in order to mobilize support.

While there are some agreements in the literature about the effects and impacts of populism in Latin American politics, it is important to recognize that a greater focus on the causes and roots of populism is needed. Critiques of the current academic literature on populism argue that scholars often focus too heavily on the consequences of populism while neglecting its underlying causes. Ultimately, a better understanding of the causes of populism would improve our understanding of the recurrence of populism in two centuries of politics in Latin America. Analyzing the effects of populism can provide insights into its consequences on society, but examining the root causes is crucial to understanding the broader social, economic, and political context in which populism emerges.

Ultimately, this paper aims to shed light on the recurrent cycles of populism in Latin America more focus in the causes than in the consequences, as the most part of literature has studied. Therefore, we present a historical and comparative review of various populist leaders in Latin American countries. These leaders are placed into two broad categories representing two major stages of populism in the region. The first is the wave of classic populism that spanned the 1930s to the 1970s and was characterized by charismatic leaders who gained mass support by promising social and economic reforms. The second wave is known as neopopulism, which emerged in the 1990s and is characterized by leaders who seek to exploit political and economic crises to gain power and promote their personal agendas.

## **2. Historical Framework: Understanding Populism in Latin America**

Populism is a political movement which has attempted to appeal to the broad mass of the population. It is a movement that is anti-institution, concepts and various other anti-elitism leaning back on 'the people' as the remedy for the society's ills, stressing national solidarity and unity. There are also always populists and people who have acted in a populist manner. From a historical point of view, Latin America has had its fair share of instances of populism occurring, starting from the early days of right-wing populism in Brazil in the 1930s under Getulio Vargas and Juan Domingo Perón in the 1940's in Argentina.



Then even in the more recent page of history such phenomenon can be seen in the political regiments of Fujimori in Peru in the 90's and Chavez in Venezuela in the beginning of this century. There are many other examples, but these are some of the high points which give a flavor of populism's recurrence over time in the continent. With the current crises in Argentina and México, it is of some importance to investigate the causes, even more than the effects, of this political movement.

Traditional approaches to Latin American underdevelopment have tended to either ignore populism as a deviant "-ism" or endogenous form of democratic practice, in the case of the modernization school. Or more recently it has been simply branded as a failure. However, we need to understand populism in the context of the entire history of Latin American political culture. Müller ((2017) has described it as "neo-traditionalism" in essence a reflection of the residue of patrimonialism in a changing world. But possibly a historical materialist analysis would reveal it as a stage in the struggle between national bourgeoisie and the upper classes of the world market during the phase of neoliberalism. Anyhow, it is useful to consider the social and economic context in which populist movements were generated. This will be one of the main approaches taken in this paper.

Populism is not an ideology per se, but rather a style of political discourse and behavior that is characterized by an open and direct confrontation against the ruling class. While there may be ideological content associated with populism, it is the overarching attitude and approach to politics that defines it. Populist leaders often adopt positions that resonate with a wide cross-section of society, such as anti-establishment, anti-corruption, and anti-globalization stances. However, at its core, populism is a way of doing politics that emphasizes the direct communication with the people and highlights their needs and desires. Populist leaders tend to portray themselves as the authentic representatives of the people and use this position to justify their confrontational stance towards the ruling class.

The confrontation between populist movements and the ruling class is usually carried out through social and multi-class mobilization, with significant emphasis on the poorer segments of society. Populist leaders use powerful rhetoric aimed at mobilizing the masses and tapping into popular frustrations. They often promote policies and programs that are designed to benefit the disempowered and marginalized populations, such as housing, public health, and public education initiatives. Through such interventions, populist leaders seek to create a sense of popular identity among the broader population,



thereby creating a power base from which to challenge the existing power structures. Populist leaders cultivate a sense of identification with the people and often use a rhetoric that casts the ruling elites as corrupt, out-of-touch, and generally illegitimate. Overall, the mobilization of society is a core hallmark of populism and an essential tool in the struggle for political power.

To conclude this first conceptualization, populism is a dual logic manifested by the relationship between a charismatic leader and the people<sup>12</sup>. This relationship is based on a shared sense of identification and affinity, as well as a rejection of any mediating institutions or formalities, such as parliamentary representation. Populists claim to be the authentic representatives of the people and seek to legitimize their claim by actively mobilizing society behind them. The aspirations of populism go beyond the mere articulation of demands and the acquisition of power. Populist leaders aim to create a new political order, and often seek to radically transform the existing power structures that they view as illegitimate or corrupt. Overall, populism is a complex and multifaceted phenomenon that draws on various historical, cultural, and socio-economic factors that has transformed the political landscape of Latin America.

The end goal of populist leaders in creating a new political order, which must be more responsive and to the needs and desires of the broader population, particularly the disadvantaged and marginalized segments of society. They often seek to achieve this goal by implementing social and economic policies that aim to redistribute power, resources, and opportunities more equitably across society. In some cases, leftist populists may also seek to create new institutions that are designed to promote social justice and represent the interests of the people, rather than existing power elites, and this new order must be more inclusive, transparent, and accountable than the one they seek to replace.

### **3. Characteristics of classic populism**

One of the most well-known examples of classic populism in Latin America was the period of Peronism in Argentina, which began with the election of Juan Domingo Peron as President in 1946. Peronism represented a form of populist nationalism that sought to mobilize the masses in pursuit of a more equitable distribution of wealth and political power. During this period, the Peronist government implemented various social and economic policies in support of the

---

<sup>1</sup> “No es que el líder mismo tenga que ser particularmente carismático, pero sí debe transmitir la sensación de tener una conexión directa con la “sustancia” del pueblo y, aún mejor, con cada individuo” (Müller, 2017:49).



labor unions, including minimum wage laws, social security reforms, and the nationalization of key industries. The movement also promoted a strong sense of national identity, coupled with an emphasis on the importance of the leader as a symbol of popular legitimacy. Although Peronism in Argentina ended with the coup d'état of 1955, it remained a powerful political force and returned to government several times, shaping Argentine politics for decades to come.

**3.1. National inclusion.** It is a call for the state to play a more active role in promoting social justice and reducing inequality. It was a popular demand among the large middle and low socioeconomic sectors for state policies that address their needs and aspirations. This demand is also tied to a broader proposal for a national popular project that would involve the creation of a new model of the state, characterized by a Welfare State that prioritizes social spending and promotes universal access to basic goods and services. Additionally, there would be a new type of political party, known as the mass party, that would represent the interests of the broader population, particularly the historically marginalized and underrepresented groups. In this context, the appropriation of popular values would serve as a reference for the national identity, which would be characterized by its own unique character in opposition to foreign values and models. Overall, National Inclusion represents a popular movement for a more equitable and just society, driven by a strong sense of national identity and pride in the values and aspirations of the people.

The Welfare State model implies a state that intervenes in the economy to ensure the universal access to basic goods and services, such as healthcare, education, housing, and other social programs. This model aims to reduce economic inequality and ensure that all citizens have access to key public goods and services regardless of their social class or income level. Thus, the state would play a more active role in providing social services and in redistributing resources to guarantee a minimum standard of living for the population. In general, National Inclusion and the proposed Welfare State model represent a response to the social challenges generated by the concentration of wealth in a few hands, seeking to establish a more equal, integrated, and cohesive society in Latin American countries.

**3.2. Development and industrial conversion.** This characteristic involves a proposal for industrialization promoted by the state and an emerging bourgeoisie, which aims to achieve self-sufficient economic development that is not dependent on foreign imports from developed economies. The economic plan to achieve this objective is known as "import substitution industrialization" (ISI) and involves various social and economic reforms that make the industrialization process sustainable. For instance, an agrarian reform that



deconcentrated land ownership was also a crucial component of ISI. This reform aimed to redistribute land ownership and improve the welfare of poor and marginalized rural populations. In sum, development and industrial conversion represent a way to build domestic capabilities and promote self-reliance in developing countries, reducing dependencies on foreign sources, and facilitating a more stable and lasting economic growth.

The aim of Import Substitution Industrialization (ISI) is to promote the development of domestic industries by reducing a country's dependence on foreign imports. ISI involves a set of policies and strategies to establish a self-sufficient and domestic production capacity for goods and services that were previously imported. Another objective of ISI is to reduce a country's economic vulnerabilities, such as dependence on other countries for essential goods and services and exposure to volatile global markets. ISI policies typically include tariffs and import quotas on foreign goods, subsidies and tax incentives for local industries, and government investments in infrastructure and education to support local production and research and development. In summary, ISI tried to improve a country's economic independence by establishing a domestic industry, which increases job opportunities and boosts economic growth in the long run.

**3.3. Latin American integration.** Populism in Latin America was not limited to national realities; it aimed to create a regional bloc of Latin American countries. Populist leaders saw that all countries were affected by economic and political domination, particularly by the United States, which was perceived as an imperialist power. Therefore, the integration of Latin American countries was seen as a necessary step to achieve economic and political independence and to resist external pressures and interference. This integration could take different forms, including the creation of regional organizations, such as Andean Pact or the Central American Common Market (CACM), or political alliances, such as the Tricontinental Conference. In general, the integration of Latin American countries was a strategy to strengthen the region's collective bargaining power and to promote closer cooperation and solidarity among them.

Latin American populist leaders viewed the United States as an imperialist power during the first half of XX Century. They believed that the United States sought to advance its economic and political interests in the region at the expense of the sovereignty and development of Latin American countries. The US had a long history of intervening in Latin American affairs, including supporting dictatorial regimes, military interventions, and backing coups. This had led to resentment among the Latin American population and a deep mistrust of the United States. Populist leaders argued that Latin American countries needed to unite and resist



US domination by strengthening their economies, promoting social justice, and building regional political alliances. The perception of the United States as an imperialist power was a crucial factor in the rise of populism in Latin America and the push for greater regional integration.

This “anti-imperialist” position will moderate with the Second World War, which reoriented international geopolitical alignments against fascism and in favor of the coalition of allies led by the United States. After the war, the approach of populist governments to the United States was strengthened and channeled through an economic modernization project called “Alliance for Progress.” In that sense, the early anti-imperialism of classical populism resulted in rapprochement and coordination with the United States, and with a significant investment of North American capital.

However, the anti-imperialist position of classical populism began to change after the Second World War. The geopolitical realignment against fascism and in favor of the United States led to a shift in populist leaders' approach to the US. As a result, the United States became a significant player in Latin American politics, promoting an economic project called the “Alliance for Progress.” This economic plan aimed to promote economic development and democratic governance in the region, and many populist leaders supported it. While the early anti-imperialist stance of classical populism positioned leaders as opposing US interests, this rapprochement with the US marked a significant departure from that ideology, indicating a more pragmatic approach to regional cooperation and partnerships with the US.

**3.4. From authoritarianism to the assimilation of democracy.** Initially, the proposal for social and political change by classical populist leaders was according to a revolutionary approach, which frequently involved the rise to power through coups d'état and other subversive means. However, overtime, most of the populist leaders adopted the democratic model and began to participate in electoral competitions. Additionally, populism's evolution led to the emergence of catch-all parties from mass parties, thereby expanding their political reach. So, classic populist leaders became promoters of democracy in their respective countries.

Catch-all parties emerged in Latin America as populist movements evolved towards more democratic models. These parties sought to capture a broader range of voters by promoting policies that catered to the interests of lower and middle-class citizens, and not just the elites. By including a more diverse range of voters and interests, catch-all parties aimed to build a wider political base specifically in the electoral field. In doing so, they embraced democratic principles such as electoral participation, political pluralism, and inclusivity. This



shift towards catch-all parties allowed populists to become more successful in their electoral campaigns, thus promoting democratic consolidation in the region. In sum, catch-all parties in Latin America expanded democratic principles by promoting inclusivity and accountability in the political process, allowing for citizens to have greater representation and participation in their democracies.

**3.5. From anti-oligarchic polarization to national fronts.** The phenomenon of populism is commonly associated with polarization, the idea of an us —versus— them division that leaves no room for intermediate positions. Initially, classic populism was directed against the aristocracies of notables, who were displaced from power by populist leaders. Later, populists also confronted the left, including anarchists, communists, and socialists, often attempting to dispute their leadership of unions and popular organizations. After the World War II, these populist leaders change from this confrontational position to make alliances with their old enemies, the aristocracy, and in some cases, integrate "popular fronts" with the left, particularly after World War II. This occurred in a context of elections and democratization of the political regime, aligned with an international social democratic line. Despite the polarizing nature of populism, the historical evidence points to instances where pragmatic alliances can be formed in the interest of electoral success or maintaining power. However, these alliances are often volatile and subject to abrupt changes.

The alliances between populist and left-leaning groups typically occur in a context of electoral politics and the democratization of political regimes. Classic populist leaders may see the potential for electoral success in forming alliances with left-leaning groups, particularly if they can appeal to the shared interests of their respective bases. Similarly, left-leaning groups may see the potential for advancing their political agenda by working with populists who have a significant base of support among the working class and marginalized groups. So, classic populists' leaders have been successful in forming "popular fronts" with left-leaning groups. These popular fronts were coalitions to form a broader political force that could contest elections and promote policies that would benefit the working class and marginalized groups.

**3.6. New State Institutions.** The arrival of classic populist leaders in power marks a significant shift in the state institutions of Latin American countries. These leaders dismantle the previous political system of notables and the upper classes, which was solely focused on maintaining order and a functioning economy through international and mercantile trade. This previous political regime only preserved the interests of the privileged social sector and considered the national majority as provider of cheap labor.



Populism, by contrast, aims to construct a Nation State that responds to the basic demands of the national majority and incorporates them as active subjects of society. The Welfare State emerges, taking on responsibility for basic needs such as health, education, housing, and services through social policies. This new state configuration remains even after the fall of populist leaders and is maintained, albeit with cuts and setbacks, through neoliberal dictatorships and the implementation of the Washington Consensus. The Welfare State has become an inseparable part of state policy in Latin America today.

The State model emerged as a response to the demands of the national majority who had been previously marginalized and excluded from political power and decision-making. With the emergence of this model, the State took on a broader role and responsibility in society, beyond just maintaining order and promoting economic growth. The State became a provider of social services and common goods, addressing the needs of the most vulnerable and marginalized people in society. The impact of the Welfare State model can be seen in the significant social gains that have been achieved in Latin America, including improved literacy rates, reductions in poverty levels, and increased access to healthcare and education.

**3.7. Charismatic leadership and routinization of charisma.** The personalization of politics through charismatic leaders is a significant aspect of classic populism. These leaders possessed a mobilizing capacity and a fiery oratory while being focused on humanist preparation. They were able to articulate an ideological framework that emerged from their unique perspective of national realities, as opposed to simply adopting foreign-based ideological models like liberals and socialists.

However, a challenge that emerges with overwhelming and binding charisma is the passage of time. The capacity of the leader to convene eventually exhausts or the leader becomes too old or dies, leading to the "routinization of charisma." In some cases, heirs of the charisma emerge, continuing the legacy of the former leader, as seen in Peru with Alan García and in Argentina with the Kirchners.

To compensate for the weakened convocation caused by the loss of charisma, old leaders or their heirs make use of political institutions within the new Nation State, such as "catch-all" political parties, union centers, and other types of corporations or clientelist practices. These practices become critical in continuing the populist legacy of the former leader in the next decades, especially during economic crises.



<b>Table 1: Classic populism 1930-1975</b>		
<b>Leader</b>	<b>Country</b>	<b>Government Period</b>
Getulio Vargas	Brazil	1930-1945, 1951-1954
Juan Domingo Perón	Argentina	1946-1955, 1973-1974
Lázaro Cárdenas	Mexico	1934-1940
José María Velasco Ibarra	Ecuador	1934-1935, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961, 1968-1972
Gustavo Rojas Pinilla Jorge Eliécer Gaitán	Colombia	1953-1957 Populist leader assassinated in 1948
Juan Velazco Alvarado Víctor Raúl Haya de la Torre	Peru	1968-1975 Party Founder of "American Popular and Revolutionary Alliance (APRA)
Rómulo Betancourt	Venezuela	1945-1948, 1959-1964
José Figueres	Costa Rica	1953-1958, 1970-1974
Víctor Paz Estenssoro Hernán Siles Suazo	Bolivia	1952-1956, 1960-1964 1956-1964
Salvador Allende	Chile	1970-1973
Jacobo Árbenz	Guatemala	1951-1954

#### **4. Causes of classic populism**

The literature on populism has primarily focused on the effects or characteristics of classic populism in Latin America, that we have nominated as characteristics in this paper, rather than on the underlying roots and causes of its emergence. While understanding the effects of populism is valuable in identifying its impact on society and politics, it does not provide a comprehensive understanding of how and why classic populism emerged in Latin America.

A more in-depth analysis of the roots of classic populism in the region is necessary to comprehend its emergence, evolution and recurrency. Factors such



as social inequality, economic instability, corruption, political exclusion, and a lack of power-sharing mechanisms play a significant role in the rise of populism in Latin America.

The history and collective memory of Latin America's colonial past and subjugation by foreign powers, along with the legacy of the XIX century, have also contributed to the emergence of a unique populist phenomenon in the region. The region's experience with authoritarian governments and their subsequent collapse has also played a role in the emergence of classic populism in Latin America during the first half of XX century.

To gain a deeper understanding of classic populism in Latin America, it is important to study these underlying causes and the context in which they emerged, including:

**4.1. Social inequality** has historically been a significant factor that has contributed to the rise of classic populism in L.A. in the first half of 19<sup>th</sup> century. The continent has some of the world's most extensive social and economic disparities, with extreme poverty and inequality affecting millions of people.

Populist leaders often emerge as a response to the frustrations and discontent felt by those who have been excluded by traditional political parties and elites. These groups are often mobilized by populist leaders who promise to address issues of inequality by redistributing wealth, advocating for access to resources such as land, education, and healthcare, and addressing corruption and institutional injustice.

The national elite class had significant control over economic and political systems. They held economic power for themselves and kept access to land and other natural resources only for their benefit. They had minimal interest in promoting or initiating reforms that would benefit most people living in the region, making inequality a significant issue. The marginalization and exclusion of significant portions of the population have led to frustration and discontent, which populist leaders often leverage to mobilize support around issues of social and economic inequality.

**4.2. Underdevelopment and economic dependence** were significant factors that contributed to the emergence of classic populism in Latin America during the first half of the 19th century. During this period, L.A. countries in the region were experiencing significant economic challenges, compounded by their



dependence on foreign powers and a lack of strong, diversified economies<sup>2</sup>.

Underdevelopment, or the lack of industrialization, adequate infrastructure, and institutional development, created a situation where these countries relied heavily on exports to earn foreign exchange. However, this was often done through the export of a few primary commodities, such as raw materials, which made these countries vulnerable to price fluctuations and other external shocks.

Economic dependence arose from the fact that L.A. economies relied heavily on foreign capital and technology to develop their industries. This led to a situation where foreign corporations played a significant role in these countries' economies, and their interests often diverged from those of the local populations. These economic challenges led to significant social and political upheaval, with classic populist movements emerging as a response to these challenges. Populist leaders often drew support from the rural, working-class populations who experienced the brunt of these economic issues, promising to defend their interests against the elites and foreign powers.

**4.3. Corruption and loss of legitimacy** of the traditional political class is another root cause of the emergence of classic populism in Latin America. Traditional political parties and elites were often seen as corrupt, with a history of embezzlement and bribery that eroded public trust and confidence in the political system.

Populist movements tried to capitalize on public frustration and outrage over corruption and political scandals. Populist leaders present themselves as outsiders who will fight against corruption and abuse of power, promising to represent the interests of the people who have been marginalized and excluded from the political system rather than the interests of the political elites.

**4.4. Political exclusion and traditional authoritarianism** during the 19th century can be seen as a significant factor in the emergence of classic populism

---

<sup>2</sup> Dependence Theory emerged in Latin America during the mid-20th century as an attempt to understand the region's economic challenges and the impact of economic dependence on foreign powers. This theory emphasized that Latin American countries were structurally integrated into the global capitalist system in a way that made them dependent on external forces. As Warner (2008) says: "*dependency theory in the 1960's dramatically altered perceptions of Latin American-foreign relations, and became the dominant paradigm in Latin American thought for the next twenty years*". According to the theory of dependence, this dependence was not just an economic issue but was rooted in a broader political and social context in which countries in the region were relegated to a peripheral position in the global economy, with little control over their own economic destinies. Classic populist leaders in Latin America often used the theory of dependence to argue for a new development model: Import Substitution Industrialization (ISI). This model aimed to promote domestic industries to boost economic growth, which would reduce economic dependence on foreign nations - particularly the developed countries.



in the first half of the 20th century in Latin America. During this period, many countries in Latin America were characterized by authoritarian rule, with political power controlled by a small group of elites. Moreover, the authoritarianism that characterized many Latin American countries during the 19th century contributed to a culture of resistance to established political power. Many people came to view the traditional political elite as corrupt, out of touch, and oppressive.

The authoritarianism that characterized Latin American countries in the 19th century was typically based on personalistic or caudillo rule, where political power was held by a single individual or a small group of elites. These authoritarian leaders often relied on the military, the church, and other institutions to maintain their hold on power, creating a patronage system that benefited a small group of political elites.

This kind of authoritarianism contributed to the emergence of populism in several ways. First, it created political exclusion, as large segments of the population were denied access to political participation and representation. This exclusion led to a sense of alienation and frustration among many people. Second, the authoritarianism of the 19th century often led to corruption, with political elites using their control over institutions to enrich themselves and their allies.

Finally, the authoritarianism of the 19th century established a coercive political culture, with dissent and opposition being met with force and violence. This culture of repression created an environment where people felt unsafe expressing their political beliefs openly, further fueling frustration and mistrust towards the traditional political elite.

**4.5 Historical and structural discrimination** is one of the root causes of the emergence of classic populism during the 1930s to 1970s in Latin America. Historical discrimination refers to the legacy of colonialism, which created a social and economic hierarchy that disproportionately benefited the European-descended elites while marginalizing other groups such as Indigenous and African populations. Structural discrimination refers to the ongoing inequalities that result from this legacy, which continue to perpetuate social disparities. This sort of deepened discrimination can be seen as a key factor in the rise of populist movements, as these movements often emerge as a reaction to perceived injustices and inequalities. Populist leaders often pinpoint this traditional legacy and structural inequalities as the root of social, economic, and political issues in their countries.



Populist movements call for policies such as agrarian reform, cultural revitalization, and social welfare programs that aim to address these inequalities. Moreover, the sense of national pride and sovereignty touted by classic populist leaders is a response to the perceived domination of foreign powers, a perceived loss of sovereignty and national pride, and the sense of historical injustice that has been experienced in Latin America since colonial times.

**4.6. Parochial political culture** and the disaffection of the population towards political participation is another cause of the emergence of classic populism in Latin America. Parochial political culture refers to a mentality that puts a low value on political participation and views it as not relevant to everyday life. This attitude can contribute to voter apathy, a lack of engagement with political issues, and a sense of disaffection among the population towards the political system.

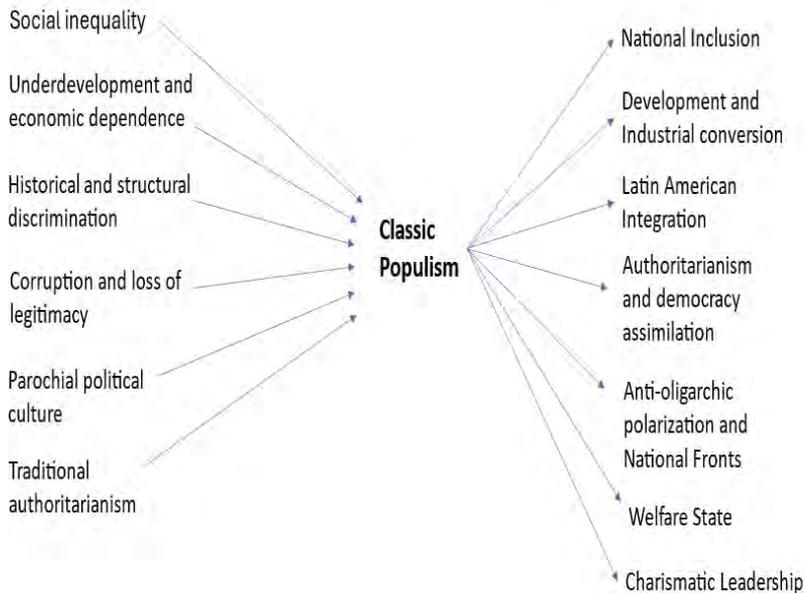
Populist movements often emerge in response to the disaffection and alienation of the population from the political system. Populist leaders strive to mobilize the disconnected and disaffected population and provide them with a sense of belonging and representation. They use rhetoric that speaks directly to the people, promising to address the issues that matter most to them. Populist leaders seek to distinguish themselves from the political establishment by presenting themselves as authentic representatives of the people.

Classic populist leaders can exploit these conditions to mobilize support and offer an alternative to traditional politics, promising to address the needs of the people who have been traditionally marginalized and excluded from political participation, and from the services and benefits of the State.

In conclusion, understanding the causes of classic populism is essential to grasp its recurrency in Latin American countries. The traditional rational choice approach fails to consider the underlying societal factors and class struggle that fuel populist movements. By examining the broader economic and political context, such as inequality and democratization processes, we can recognize the root causes of populism. The rational choice perspective on classic populism emphasizes the individual's decision-making process as the main driver of political behavior. It posits that people make rational choices based on their personal interests, beliefs, and available information. Therefore, according to this perspective, popular support for populist leaders would result from rational choices made by their supporters based on personal interests and preferences.



Figure 1. Causes and Effects of Classic Populism (1930-1975)



On the other hand, the structuralist point of view on classic populism considers broader social, economic, and political factors that contribute to the rise of populist movements. Unlike the rational choice perspective, it emphasizes the context in which individuals make decisions, considering the institutional and historical factors that shape society. According to the structuralist perspective, populism arises as a response to deeper structural inequalities and imbalances within society. Therefore, moving beyond the rational choice framework and adopting a structuralist perspective is critical to comprehending classic populism fully (Groppo; 2009: 76).

## 5. Characteristics of neopopulism

Neopopulism emerged in Latin America during the 1990s, marked by the rise of Carlos Menem in Argentina (1989–1999), Alberto Fujimori in Peru (1990–2000), Hugo Chavez in Venezuela (1999–2013), and Álvaro Uribe in Colombia



(2002–2010). Neopopulism breaks away from traditional populism by having no ideological alignment with the political spectrum's left-wing to right-wing axis. Instead, Neopopulism is a political movement that emerged during the decline of socialism and the consolidation of neoliberalism as the dominant economic paradigm in the region. Neopopulism, therefore, reflects a reaction to the loss of legitimacy of traditional leftist and rightist political parties.

The resurgence of this new type of populism in Latin America is deeply rooted in the so-called Third Democratic Wave that began in 1978 and continues to the present day. This period witnessed significant political and economic changes in the region, including the debt crisis of the 1980s, which severely deteriorated the living conditions of Latin Americans during the "lost decade" between 1980 and 1989. This led to a loss of trust in traditional political parties, offering opportunities for populist leaders to gain momentum.

One of the most important contextual references for the emergence of neopopulism was the Washington Consensus as a response to the debt crisis. The Washington Consensus was a set of economic policies that emerged in the 1990s to address the economic crises that many developing countries, including those in Latin America, faced. The key features of the Washington Consensus were macroeconomic stability, trade liberalization, privatization, deregulation, and structural reforms, such as improving the quality of public institutions, reforming the legal system, and promoting good governance.

The Washington Consensus's goals were to promote economic growth, reduce poverty, and integrate developing countries into the global economy. However, its implementation had mixed results, with many critics contending that it failed to address inequality and social disparities and exacerbated poverty and economic instability in many countries.

The severe social and economic fallout of the Washington Consensus resulted in opportunities for populist leaders who promised to address the negative impacts of neoliberalism and capitalism on ordinary citizens. Between 1990 and 1995, the application of macroeconomic adjustments endorsed by the Washington Consensus was particularly ruthless, leading to popular protests in many countries.

In sum, the resurgence of neopopulism in Latin America is situated within the context of the third democratic wave, the debt crisis, the Washington Consensus, and the severe macroeconomic adjustment more popularly known as the "shock".



To understand better the neopopulism in Latin America, is essential to study the underlying characteristics in which they emerged. They are:

**5.1. From democracy to authoritarian derivations.** This shift from democratic to authoritarian methods denotes a crucial aspect of neo-populism in Latin America, which distinguishes it from classic populism. While classic populism had a first authoritarian phase but later adopted democratic practices, on contrary the neopopulism took office through democratic elections, but later use undemocratic practices to keep the power.

The manipulation of electoral rules, the use of state resources to benefit from election results, and the questioning of the legitimacy of electoral processes are some strategies employed by neo-populist leaders to subvert democracy. Furthermore, many neo-populist governments have concentrated power in the hands of the executive branch, often bypassing other branches of government, such as the legislative or judicial, to make decisions. This concentration of power is often justified through the idea of popular sovereignty, where leaders claim to represent the people directly, rather than through the institutional channels of democracy.

Therefore, while neopopulism started as a democratic project, it can quickly devolve into authoritarian tendencies that undermine democratic institutions and threaten the rule of law. This dynamic highlight the importance of understanding the nuances and complexities of populist movements. An erosion of democratic institutions and norms can be an unfortunate consequence of these neopopulist trends, ultimately resulting in a threat to the very foundations of democracy itself.

**5.2. Confrontation with the political class and self-representation of the "people".** The rise of neopopulism has been marked by a clear political logic of polarization, which shares similarities with classical populism. Neo-populist leaders are often characterized as "outsiders" who position themselves against the existing political elite, blaming them for the country's problems and positioning themselves as the solution. Corruption is a key issue for these leaders, who promise to "clean up" politics and establish a "new" way of doing things.

However, neo-populist leaders frequently weaken the mechanisms of representation and institutional counterweights, such as the Legislative and Judicial Branches or political parties, which are essential components of a democratic system. They instead rely on a direct leader-people relationship that bypasses traditional political institutions. This trend is particularly evident in



the way that parliamentary benches and political organizations are utilized solely to reinforce the leader's direct relationship with the people.

Furthermore, the takeover of state institutions by followers and operators of the leader is a common feature of neo-populist regimes. Even those institutions that are meant to have constitutional autonomy, such as regulatory bodies, are often co-opted by the ruling party or leader, thus further undermining the checks and balances that are necessary for a functioning democracy.

**5.3. Refoundation of the political order via constitutional change.** The permanence of neopopulism in power is essential for achieving its long-term political goals. In this sense, neopopulism has a unique approach to the reconfiguration of the State, by promoting an entirely new political constitution that institutionalizes the mechanisms of power reproduction for its leaders (Arato y Cohen, 2022:160). This substantive change in the political order was not used by classic populism, as they had to rely on changes made to the old liberal constitution to implement their reforms.

The emergence of a new legal framework supported by neopopulism allows the criminalization of the opposition or, at least, the undermining of its legality. The use of electoral mechanisms is also a crucial aspect of neopopulism's political strategy. While neopopulist movements initially enjoy significant popular support via electoral processes, they resort to manipulation when that support begins to dwindle. The use of State resources during campaigns to favor their agendas is just the beginning; they can then manipulate the results of the elections through the takeover of electoral institutions.

These tactics represent a significant shift in the use of state power to maintain a political project's longevity. The level of permanence in power is an essential aspect of neopopulism, allowing for the establishment of institutions favoring their policies and ensuring their indefinite authoritarian rule.

**5.4. Economic redistribution based on the global economic boom.** State resources for social programs, particularly aimed at the majority and poor sectors, are a critical component of the populist strategy. This is especially relevant after the implementation of the Washington Consensus, as neoliberal governments prioritized macroeconomic imbalances instead of social well-being indicators. This approach resulted in negative social consequences, such as increased unemployment and the decline of social welfare indicators.

During this time, the global economy began to recover from the late 20th century's economic crises, largely due to China's increasing demand for primary resources. However, this economic boom did not translate into industrial



reconversion and a sustainable economy, as was the original project of classic populism. Instead, the boom was focused solely on redistribution and social recovery through populist social programs. This approach only provides temporary relief and becomes unsustainable in the long run if there is no sustainable economic development plan.

Therefore, neopopulist governments have prioritized both social welfare and economic sustainability to address the persistent challenges resulting from the neoliberal policies of the past. Focusing solely on social welfare without incorporating steps to promote economic growth and development can lead to populist leaders using State resources to manipulate the population's support, ultimately harming the nation's economic progress as it happened in Argentina in the present times. As such, it is essential to have a balanced approach, promoting economic development while prioritizing social welfare, to address real needs and improve the quality of life for all, as it has occurred in Mexico during the recent years.

**5.5. Creation of a regional political and economic bloc.** The case of Venezuela highlights the challenges of relying solely on natural resources, particularly oil, for economic growth and development. Venezuela's status as an oil exporter allowed it to support other countries in the region that share its political ideology through the Bolivarian Alliance for the Peoples of America (ALBA). However, Venezuela's economy's over-reliance on oil exports has left it vulnerable to fluctuations in global oil prices, as seen in the current acute economic crisis.

Furthermore, the neopopulist approach adopted by the ALBA countries<sup>3</sup>, which openly opposes the United States and claims to be anti-imperialist, has limited their ability to develop deeper economic ties with other nations that are not part of their political bloc. This limitation has hindered their ability to diversify their economic activities and explore new opportunities for growth and development.

The current crisis in Venezuela has not only weakened its economy but also the regional alliance it formed. The decline in oil prices has reduced Venezuela's ability to provide economic support to other ALBA countries, making it challenging for them to maintain the socialist economic base they seek to build.

---

<sup>3</sup> The Bolivarian Alliance for the Peoples of America (ALBA) is a regional alliance founded by Venezuela in 2004 with the aim of promoting economic, social, and political integration among its member countries. ALBA is a political bloc that brings together countries in Latin America and the Caribbean that share a socialist or leftist ideology. The alliance is based on the principles of solidarity, cooperation, and anti-imperialism. Besides Venezuela, ALBA's current members include Cuba, Nicaragua, Bolivia, Dominica, Saint Lucia, Antigua and Barbuda, and Saint Vincent and the Grenadines.



This situation underscores the importance of diversifying economies and prioritizing sustainable development strategies rather than relying solely on natural resource exports.

**5.6. Charismatic leadership based on control of the media.** While both classic populism and neopopulism share a common characteristic of possessing charismatic leaders, there are several notable differences in the training and behavior of these leaders. Neopopulist leaders, such as Evo Morales, Alberto Fujimori, Rafael Correa, Hugo Chávez, Daniel Ortega, and Nicolás Maduro, lack the political and humanistic training that characterized classic populist leaders as Romulo Betancourt, Victor Paz Estenssoro, Juan Domingo Perón, Getulio Vargas, Salvador Allende, Cuauhtémoc Cárdenas and many others.

Classic populist leaders often had a background in law, politics, or social sciences. They were usually well-educated and had a deep understanding of political theory and the history of their countries. Their training and experience allowed them to understand their societies' complexities better, articulate their platforms, and win the support of different segments of the population. In contrast, neopopulist leaders didn't have political and humanistic training and experience. Many of them come to political activity without previous experience or academic training in politics or human sciences. They may be outsiders to traditional political parties, representing a break from established political elites.

Another key difference is how neopopulist leaders interact with the population. While classic populist leaders relied on human "swells" in streets and squares, neopopulists use television, radio and social networks to engage with the populace. This style of interaction reflects a progressive control of media by the government, which has impacted freedom of expression. Government critics are often prosecuted, fined, or imprisoned, indicating a politicization of justice resulting from the dismissal of judges and the installation of others with partisan orientations.

These differences highlight the evolution of populist politics and the challenges they pose to democratic institutions and practices. Neopopulism represents a shift toward more centralized, authoritarian forms of governance that prioritize the leader's will over the rule of law.

**5.7. Ideological dispersion of neopopulism.** The differences between classic and neopopulism extend beyond the training and background of their leaders. While classic populism criticized elitist forms of Aristocratic republics, neopopulism questions the representative democracies of the third wave.



Classic populism was an adversary of the Marxist left and competed fiercely for control of popular organizations, later adopting a social democratic model after World War II. In contrast, a sector of neopopulism has merged with the Marxist left, forming a diffuse conglomerate of "movementism" and grassroots organizations.

Moreover, while classic populism mutated from a programmatic anti-imperialism to a pragmatic collaboration with the United States; neopopulism takes a discursive anti-imperialist position but opens to investments in highly profitable fields such as mining. This reflects a shift in the geopolitical and economic landscape of the world.

Finally, the ideological elaboration of classic populism was in charge of their founding leaders, while the theorization of neopopulism is assumed by a related academy led by thinkers and activists such as Ernesto Laclau (2006), Juan Carlos Monedero (2018) and Álvaro García Linera (2015), among others. This reflects the increasing professionalization and institutionalization of political theory and the emergence of new intellectual elites in the political field.

Overall, these differences reflect how the historical and structural context in which populism emerges shapes the political movements and their expressions. The differences between classic and neopopulism highlight the dynamic and evolving nature of populism as a political phenomenon.

<b>Table 2: Neopopulism 1990 to the present</b>		
<b>Leader</b>	<b>Country</b>	<b>Government Period</b>
Alberto Fujimori	Peru	1990 – 2000
Hugo Chávez Nicolás Maduro	Venezuela	1999 – 2013 <u>2013 to the present</u>
Álvaro Uribe	Colombia	2002 – 2010
Carlos Menem	Argentina	1989 – 1999
Néstor Kirchner		2003 – 2007
Cristina Kirchner		2007 – 2015
Evo Morales	Bolivia	2006 – 2019
Rafael Correa	Ecuador	2007 – 2017
Daniel Ortega	Nicaragua	<u>2013 to the present</u>



## 6. Causes of neopopulism

The emergence of neo-populism in the late 20th century was a response to a series of social, economic, and political changes that were transforming the world. The third wave of democracy, the spread of neoliberalism and the implementation of macroeconomic adjustments shaped the context in which neopopulist movements emerged, creating conditions of economic and political uncertainty that fueled populist rhetoric. The failure of traditional political parties and institutions to adapt to these new challenges and to respond to the needs and concerns of ordinary people contributed to the rise of neopopulist leaders and movements in Latin America. By examining the roots of neopopulism, we can develop a deeper understanding of the forces that drive this new type of populism.

**6.1. Electoral democracy in the third wave.** The democratic third wave of the late 20th century was marked by the establishment of numerous democracies in Latin America, almost all the countries, but Cuba, in the first decade of the 21<sup>st</sup> century. However, the wave contributed to the emergence and recurrence of neopopulism because it focused only on the procedural aspects of democracy, like elections and the rule of law, neglecting the substantive aspects of democracy, which relate to meeting the basic needs of the population and attending social rights. The lack of substantive democratic practices created a disaffection in citizens toward electoral processes and political representation. This outlook was aggravated by macroeconomic adjustments and the shock therapy policies of neoliberalism that impacted the quality of life of the people, triggering anger, disenchantment, and antipathy towards traditional political institutions.

In this context, neo-populist movements emerged as a response to the perceived failure of traditional democratic processes and institutions, driven by charismatic leaders who could offer quick and effective solutions to the demands of these new generations. Neopopulist movements promised social justice, economic redistribution, and cultural identity, painting a picture of an idealized past, and presenting themselves as the only alternative to the corrupt and ineffective political establishment. By tapping into these populist sentiments, the neopopulist leaders were able to mobilize large numbers of followers and gain new alliances, challenging the established political scenarios and institutions.

In sum, the democratic third wave thus contributed to the rise of neo-populism by failing to meet the substantive aspects of democracy and creating the conditions for the emergence of discontent that drove large segments of the population to seek radical alternatives.



**6.2. Neoliberalism as new paradigm and new reality.** Neoliberal paradigm is an economic and political philosophy that emphasizes the importance of free markets, individual liberty, and limited government intervention in the economy. Its fundamental principles include deregulation, privatization, and reduction of government spending. Neoliberalism views markets as the most efficient mechanism for allocating resources and providing goods and services and encourages competition and entrepreneurship. It also promotes free trade and globalization, arguing that they foster economic growth and development. Neoliberalism has been influential in shaping economic policy in Latin America, where it has been associated with economic liberalization and opening markets. However, its critics argue that Neoliberalism has increased economic inequality, weakened labor protections, and eroded social welfare programs, among other negative consequences.

Neoliberal policies have had a profound impact on Latin America, with the implementation of economic liberalization and privatization of state assets. These policies were meant to promote economic growth and attract foreign investment to the region; however, they also brought about social inequalities, and lack of access to basic goods and services and reduced the role of the state in society. The implementation of these policies created an event that generated a sense of discontent among the Latin American population, leading to the emergence of neopopulism on the rightist and leftist leaders and political parties.

Rightist neopopulism typically involves leaders who implement macroeconomic adjustments in response to economic crises, as seen in the case of Carlos Menem in Argentina, Alberto Fujimori in Peru, Álvaro Uribe in Colombia. These leaders saw the solution to economic instability in neoliberal policies such as deregulation, privatization, and reduction of government spending. While these policies brought economic growth, they also led to the exclusion of vulnerable segments of society; however, these rightist neopopulist leaders knew how to deal with the discontent that macroeconomic adjustments produced in population.

On the other hand, leftist neopopulist leaders emerged as a response to the negative impact of neoliberalism in Latin America. Hugo Chavez in Venezuela, Evo Morales in Bolivia, Rafael Correa in Ecuador, Daniel Ortega in Nicaragua, Lula Da Silva in Brazil reacted against these policies by seeking to redistribute wealth, strengthen social welfare programs, and challenge the interests of the economic and political elite. These leaders appealed to the marginalized and underrepresented segments of society whose interests were neglected by the neoliberal shocks. In response, they were able to mobilize masses of people and gain political power.



The emergence of both rightist and leftist neopopulism demonstrates the dissatisfaction and frustration of Latin American societies with the political system and the lack of effectiveness of the established political and economic institutions.

**6.3. Low institutionality and corruption.** The lack of compliance of the rules is one of the most significant causes of the emergence and recurrence of neopopulism in Latin America. This means that though there are established laws and authorities to pursue compliance with rules, their effectiveness in enforcing them is low. This creates a breeding ground for corruption since those in power are not held accountable for their actions, leading to a lack of trust in the traditional political establishment.

The low institutionality results from a history of political instability and weak state institutions. In many Latin American countries, political leadership has been characterized by widespread corruption, cronyism, and authoritarianism. Moreover, political parties have often functioned more as vehicles for personal enrichment rather than as vehicles for political representation and policymaking.

In this context, neopopulism have emerged as a response to the lack of trust in traditional political institutions and to address the grievances of the marginalized and disenfranchised population. Neopopulist leaders often present themselves as outsiders who are not part of the corrupt political establishment, promising to change these conditions. They appeal to the public's frustration with political elites who have enriched themselves through corruption and misconduct.

However, while neopopulist movements initially gain support by promising to challenge the status quo and to bring positive change, they often end up exacerbating the problem of low institutionality by using their positions of power to further their own interests. Neopopulist leaders have often centralized political power, weakened democratic institutions, and used their power to enrich their allies, creating a new political elite with the same flaws and weaknesses as the previous one.

In sum, the low institutionality in Latin America has created an environment where neopopulist movements can thrive. The distrust in traditional political institutions and the lack of accountability for those who hold power provide the perfect conditions for the emergence of neopopulist leaders who promise to bring change but end up perpetuating the status quo.

**6.4. The persistence of inequality** is another significant cause of the emergence and recurrence of neopopulism in Latin America. Despite recent economic growth and government efforts to implement redistributive policies,



large majorities of the population still face poverty, and the levels of inequality in the region remain among the highest in the world.

This persistent inequality is rooted in colonial past and the unequal structures of power and privilege that continue to shape Latin American societies. Decades of neoliberal economic policies, characterized by deregulation, privatization, and marketization, have further entrenched these structures of inequality, leading to disparities in income and access to basic services like education, healthcare, and housing.

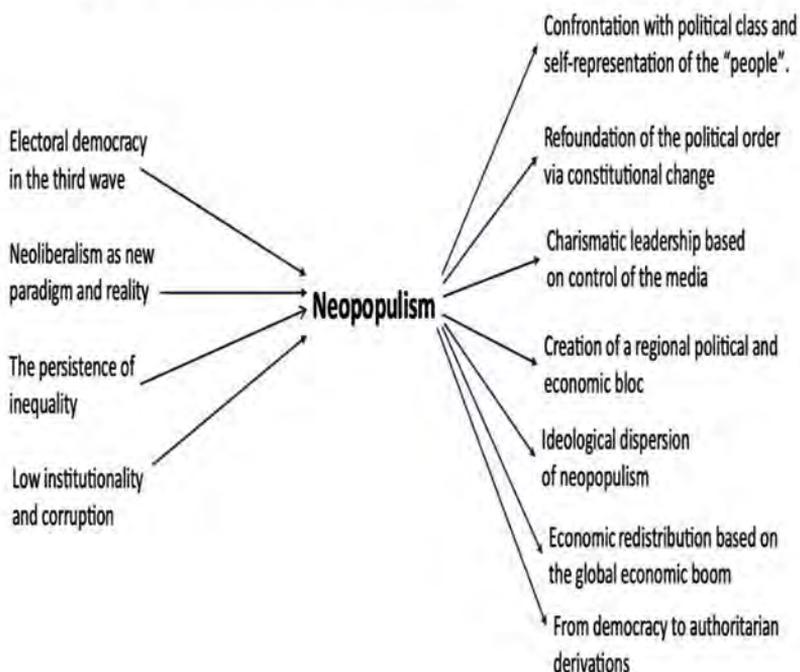
Leftist neopopulist governments have attempted to address this problem by implementing redistributive policies, but many of these policies have been criticized as clientelist, meaning that politicians have used them to maintain their support and power within specific communities. Furthermore, even when leftist governments have successfully implemented redistributive policies, they have often been insufficient to address the root causes of inequality. Therefore, these redistributive policies may not address the root causes of inequality, such as the concentration of power in the hands of the economic and political elite. Without addressing these structural factors, policies designed to redistribute wealth and resources may only provide temporary relief, rather than a long-term solution.

Finally, some critics argue that leftist neopopulist governments have not done enough to address issues like corruption and the lack of rule of law that contribute to inequality and inhibit economic growth. This can make it difficult for governments to implement effective redistributive policies, as the money and resources meant for the poor may be diverted by corrupt officials.

As a result, neopopulist leaders have emerged as a response to the persistence of inequality in Latin America. These movements, both right and left, have mobilized marginalized and disenfranchised populations, highlighting the failures of traditional political and economic institutions. To address the root causes of neopopulism, there needs to be a more systemic approach to tackling inequality in Latin America. This would require addressing the structural inequalities that exist in Latin American societies, at least since the beginning of the republics in 19<sup>th</sup> century.



Figure 2. Causes y Effects of Neopopulism (1990 until present)



## 7. Comparative analysis of classic populism and neopopulism

Despite being separated by several decades, Classic Populism (1930-1975) and Neopopulism (1990 until present days) share several commonalities in terms of their underlying causes, although they also differ in important ways. Both types of populism emerged in response to political, economic, and social upheaval, and sought to mobilize marginalized and disenchanted populations by promoting a platform of social justice, economic equality, and government intervention in the economy in the case of leftist neopopulist leaders. On the other hand, rightist neopopulist leaders in Latin America, such as Uribe in Colombia, Fujimori in Peru, and Menem and Milei in Argentina, have employed various arguments and narratives to gain popularity and support among their followers. Some of these arguments and narratives include law and order, macroeconomic adjustments to cut off inflation and recession, conservative values, polarization against traditional political parties (focus on the recent leftist governments).



One common variable between the two types of populism is economic globalization. During the 1930s, the global economic depression led to widespread unemployment and economic hardship, while in the 1990s, the expansion of international trade and finance led to the displacement of traditional economic structures, making people feel out of control of their livelihoods. Both types of populism were therefore grounded in a sense of economic frustration and a desire for greater control over social and economic affairs.

Another commonality is political alienation. Classic populism emerged in contexts where traditional politicians and parties were seen as corrupt, out of touch, and beholden to narrow interests. Similarly, neopopulism emerged in the context of the "third wave" of democratization in Latin America, which saw the proliferation of multiparty systems, but also deepened the fragmentation of the political landscape and the perceived distance between politicians and the public.

Finally, both types of populism were fueled by deep-seated popular discontent with the status quo, whether related to economic inequality, cultural change, or social exclusion. Classic populism was rooted in the legacy of colonialism, social inequality, and westernization in Latin America, while neopopulism reflected the continued persistence of inequality and exclusion, despite decades of government efforts to address these issues.

Despite these commonalities, there are also important differences between Classic Populism and Neopopulism. Classic populism was often characterized by anti-elite and anti-imperialist rhetoric, while neopopulism has been driven more by populist leader positions arguing themselves as the champion of the people against the entrenched political and economic elite. Neopopulism is a political phenomenon that has emerged in different historical contexts and geographical regions. One of the most striking features of neopopulism is its ideological diversity, as it has been embraced by both left and right-wing leaders<sup>4</sup>. On the one hand, we have the example of Venezuela's Hugo Chavez, who used populist rhetoric to promote a socialist agenda, while on the other

---

<sup>4</sup> "Así, no importa la connotación ideológica que pueda tomar el atractivo para el pueblo, de derecha o izquierda, yo sostengo que el populismo está estructuralmente marcado por una parcialidad radical en la interpretación del pueblo y la mayoría, esto implica que, si un movimiento populista llega al poder, puede deformar a las instituciones, el estado de derecho y la división de poderes que conforman la democracia constitucional" (Urbinati, 2023: 198-199).



hand, we have the example of Brazil's Jair Bolsonaro, who used populism to promote a right-wing agenda.

Despite the differences in ideology, however, neopopulist leaders share certain characteristics that make them compelling and charismatic figures. They tend to be passionate communicators who appeal to people's emotions and deeply held beliefs. They use simple and direct language, telling people what they want to hear, rather than what they need to hear. They are often seen as authentic and genuine, tapping into the fears and concerns of ordinary people.

Another striking feature of neopopulist leaders is their lack of formal or reserved demeanor. They often project an image of (rightist or leftist) being spontaneous, informal, and approachable. This style is in stark contrast to the traditional image of politicians as being cold, distant, and detached. Neopopulists prioritize emotional communication over reasoned argumentation, and they often use personal anecdotes and emotional appeals to build a connection with their followers.

Overall, the differences between left-wing and right-wing neopopulists are often overstated, as they share many of the same techniques and strategies for building a popular base. Despite being associated with different political ideologies, neopopulists are often able to transcend ideological boundaries by appealing to people's desire for change and their yearning for a better and fairer society.

In conclusion, there are commonalities in the underlying causes of classic populism and neopopulism. Understanding these causes of populism and the context in which it emerges is crucial to explain the emergence and the recurrence of this political phenomena.

## 8. Conclusions

Understanding the recurrence of populism in Latin American politics requires an analysis of the structural and historical causes that have shaped the region's political landscape. Populism has been a recurrent feature of political life in this region for decades. Therefore, recognizing the causes of populism helps to understand the hegemonic practice of populism in Latin America.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “¿Por qué está insosteniblemente vivo el populismo? ¿Por qué en América Latina predominan los casos exitosos de populismo de izquierda, mientras que en los Estados Unidos y Europa ascienden de manera casi imparable los populismos de derecha?” (Casullo 2019:33).



In addition to historical legacies, contemporary factors such as economic globalization, neoliberal economic policies, political corruption, and inequality have also contributed to the recurrence of populism in Latin America. Populist leaders have been able to capitalize on these factors to rally popular support against established political elites, promising to restore order, justice, and equality.

Structural and historical causes that characterize Latin American politics implies recognizing that the logic of any political leader or party that hopes to succeed must engage with the underlying dynamics of populism. This does not necessarily mean reproducing populist practices or adopting a populist strategy, but it does require a careful consideration of the social, economic, and political factors that fuel the appeal of populism. It also requires a willingness to engage with marginalized and excluded groups in order to build more inclusive and participatory democratic institutions that can accommodate the needs and aspirations of all citizens.

## 9. References

- Arato, Andrew and Jean Cohen (2022). *Populism and Civil Society. The challenge to constitutional democracy.* New York, Oxford University Press.
- Casullo, María Esperanza (2019). *¿Por qué funcional el populismo?: El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis.* México, Siglo XXI Editores.
- Freidenberg, Flavia (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina.* Madrid, Editorial Síntesis
- García Linera, Álvaro (2015). *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia.* México, Siglo XXI Editores.
- Grosso, Alejandro (2009). *Los dos príncipes. Un estudio comparado del populismo latinoamericano.* Argentina, Eduvim.
- Monedero, Juan Carlos (2018). *El Populismo en tiempos difíciles.* Colombia, Recrítica.
- Laclau, Ernesto (2006). *La razón populista.* México, Fondo de Cultura Económica.
- Müller, Jan-Werner (2017). *¿Qué es el populismo?* México, Libros Grano de Sal.
- Urbinati, Nadia (2020). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia.* México, Libros Grano de Sal.
- Urbinati, Nadia (2023). *Teoría Política del Populismo.* México, *Revista Mexicana de Sociología* 85, Num.especial (agosto, 2023):193-225.
- Warner, Jonathan (2008). *People Need More Than Just Bananas: A look at dependency theory through the history of the Zona Sur of Costa Rica,* *Diálogos Revista Electrónica de Historia* ISSN 1409-469X, Vol. 8. No. 2, agosto 2007–febrero 2008. <https://www.redalyc.org/pdf/439/43913793004.pdf>.





# LA DEMOCRACIA GERMINAL: LOS INTENTOS DE DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO PREVIOS A 1977

Marco Antonio ADAME MEZA

Mariela CÁZARES NÚÑEZ

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. El fenómeno de las olas democratizadoras. 3. Los intentos de democratización en México desde sus primeros años de vida independiente. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

## 1. Introducción

El presente artículo tiene como objetivo abordar los procesos que pretendieron promover un sistema democrático en México partiendo de sus orígenes como nación independiente hasta la etapa previa a la reforma electoral de 1977. El objetivo general es el de apuntar los diferentes acontecimientos históricos, las etapas, los avances y retrocesos en los que se incorporaron elementos democráticos, esto es, desde la configuración una autoridad electoral, hasta la explicación de los distintos sistemas electorales que se han establecido, pasando por la regla que dan cuenta de las figuras legales que han estado presentes en las diversas constituciones.

Se trata de un análisis histórico, centrado exclusivamente en el contenido de orden democrático electoral. Lo anterior, resulta siempre relevante porque la revisión de la historia siempre es punto de partida para el análisis actual del momento en que cursa la democracia mexicana.

## 2. El fenómeno de las olas democratizadoras

En la década de 1970, inició una serie de procesos democratizadores en el mundo occidental. Este proceso se detonó desde la experiencia histórica de tres países en el sur de Europa que arribaron a la democracia: Portugal, España y Grecia. Se inició un efecto generalizador de los valores democráticos que resultó en la incorporación a la democracia de un mayor número de países, principalmente países latinoamericanos. El fenómeno antes descrito forma parte de la denominada tercera ola que, en palabras de Samuel Huntington (1994), explica los procesos democratizadores a lo largo de la historia contemporánea.

Este libro tiene como punto de partida y como contexto general, ese momento histórico. El que explica teóricamente Huntington para ilustrar el proceso de democratización y de instauración de la democracia en países latinoamericanos, especialmente en México. La definición expresa el camino que se realizó para concretar las denominadas reformas de carácter democratizante, encaminadas a promover y reforzar las instituciones políticas, con la finalidad de establecer democracias modernas a gran escala.

En ese sentido, como lo expresa Dahl, las reformas que permitieron el tránsito a la democracia estuvieron orientadas a establecer principalmente: 1. Cargos públicos electos. 2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes, 3. Libertad de expresión, 4. Acceso a fuentes alternativas de información, 5. Autonomía de las asociaciones, 6. Ciudadanía inclusiva (1999).

Es preciso explicar brevemente cuáles son los factores que permiten que un régimen político cambie, especialmente de un régimen no democrático a uno democrático. En ese sentido, encontramos que los factores que intervienen en el cambio son el agotamiento del régimen establecido expresado en la legitimidad, eficiencia y movilización. Estos factores se refuerzan entre sí y son clave para explicar la estabilidad o inestabilidad de los regímenes políticos (González, 1994), aunque se aclara que las transiciones políticas pueden verse afectadas por factores externos, no dejan de ser relevantes y determinantes los aspectos internos que lo debilitan.

Una vez que el régimen político entra en un estado de crisis, partiendo del modelo propuesto por Morlino, se puede producir un hundimiento, una reconsolidación o un cambio que comienza con un proceso de transición al que podemos entender como la fase en la cual el régimen autoritario empieza a dejar de serlo, aunque todavía no es otro distinto (Ibídem, p. 244). El proceso de transición, esta circunstancia ambigua a la que nos hemos referido, puede prolongarse por años, y culmina con la instauración y consolidación de un régimen.

Samuel Huntington, explica los procesos democratizadores en la historia contemporánea, y los denomina “olas”, mismas que han tenido, en el caso de las dos primeras, sus procesos de retrocesos denominados a su vez; contra olas. De esa manera sostiene que la primera ola democratizadora se presentó en los años 1828 a 1922, resultado de las reformas protestantes. Esta ola da paso al primer proceso de retroceso en la democracia, que abarca del periodo de 1922 a 1944 con el surgimiento de regímenes autoritarios y totalitarios en países europeos como Italia, España y Alemania; Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la victoria aliada así como por la descolonización de Asia y de África es como inicia



la segunda ola democratizadora del periodo de 1944 a 1959, Que a su vez, en el año de 1959 con el triunfo de la revolución cubana y con la incursión de los levantamientos armados y la presencia de gobiernos militares en América Latina se inicia la segunda contra ola, que no culmina hasta la década de los 70's específicamente en el año de 1974 con la transición a la democracia de tres países del sur de Europa: España, Portugal y Grecia, proceso que se extendió por América latina. (Huntington, 1994) Sin embargo, cabe destacar que, la mayoría de los nuevos países democráticos no gozaron de una estabilidad institucional, producto de diversos factores entre los que se encuentran, la permanencia de instituciones y reglas no escritas del *ancien regime*, y por supuesto la presencia de crisis económicas que generaron procesos interrumpidos o lentos que fueron postergando la realización de elecciones libres, periódicas y transparentes.

La tercera ola en América Latina, tiene su origen en las experiencias de apertura en los escenarios nacionales de Ecuador, República Dominicana y México, que para 1977 y 1978 “por primera vez aparecen necesidades de cambio para enfrentar las consecuencias de la democracia misma” (Aguirre, 2016).

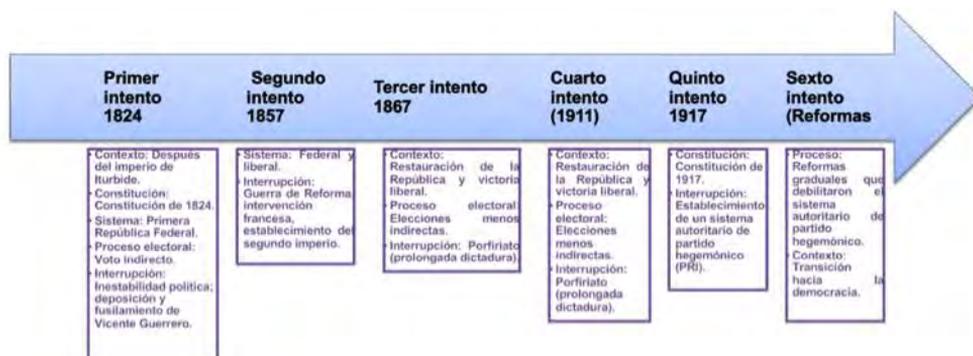
Sin embargo, previo a la experiencia democratizadora de 1977 por la que México cursó, existen antecedentes desde los primeros años como país independiente. Al respecto, el presente artículo tiene el objetivo de sintetizar ese panorama general de los intentos de democratización en México.

### **3. Los intentos de democratización en México desde sus primeros años de vida independiente**

Sobre la historia de las democratizaciones en México desde una óptica más amplia, es decir, desde su origen como nación independiente, a lo largo de su historia, explica Emmerich (2009), han ocurrido seis intentos democráticos que representan momentos en los que se establecieron, en el marco constitucional, criterios electorales de apertura y participación, mecanismo de selección de representación y del ejercicio del voto en condiciones de libertad.



## Intentos de democratización en México



Elaboración propia con datos obtenidos en Emmerich (2009).

Sin embargo, estos intentos de democratización han sido detenidos por diversos acontecimientos históricos que bien se podrían ubicar en la siguiente descripción de sus etapas.

Al respecto: 1) El primer intento de democratización en México, se presentó después del imperio de Iturbide, con la configuración de la primera constitución de 1824, y el establecimiento de la primera República que conformó un esquema político federal con autoridades que resultaron de procesos electorales mediante el establecimiento del voto indirecto<sup>1</sup>. Este periodo que podemos ubicar como el primer intento de democratización en México fue interrumpido por la inestabilidad política que se generó en la élite gobernante expresada en la deposición del presidente Vicente Guerrero y su posterior fusilamiento; 2) el segundo intento de establecer la democracia fue a partir de los criterios establecidos en la nueva constitución de 1857, una constitución de carácter federal y liberal que en primera instancia se interrumpió por la confrontación en torno al modelo de nación ideado para México y por el establecimiento del segundo imperio producto de la invasión francesa; 3) Con la República restaurada y la victoria liberal, se presenta en 1867 el tercer intento democrático y se reconfigura en la constitución de 1857, en ella se establecen elecciones menos indirectas, sin embargo, la etapa del porfiriato truncó el camino democratizante y; 4) no es hasta 1911, con el movimiento anti reeleccionista y

<sup>1</sup> Quizá motivados por la misma desconfianza de los padres fundadores de los Estados Unidos, por ejemplo, en aquella experiencia, "... en contra de la elección directa estuvieron los convencionalistas Gerry, Sherman, Pinckney y Mason. Gerry sostenía que el pueblo estaba desinformado y podía ser desorientado por algunos insidiosos, calificaba la propuesta de la elección directa como -radicalmente viciosa-. Toiner. M. (1997). El sistema político de los Estados Unidos. México: FCE.



con la elección de Madero como presidente, que se presentan el cuarto intento de democratización. En este contexto, aparecen en México los partidos políticos como instituciones claramente definidas en el marco de la competencia electoral, sin embargo, la inestabilidad política y la confrontación de la clase dirigente de la revolución mexicana, misma que se expresó en la prolongación de una guerra civil, interrumpió el proceso que se vuelve a poner en marcha; 5) con la redacción de la constitución de 1917, este quinto proceso es interrumpido a su vez, por la práctica y el establecimiento de un sistema autoritario de partido hegemónico que comenzó a dejar de serlo con el largo proceso de transición a la democracia, a partir de reformas graduales de carácter electoral, este proceso constituye, según Emmerich (2009), el sexto intento de democratización.

Pero vamos a iniciar la reflexión a partir del contexto político en el que se encontró México durante los primeros años del siglo XX, un escenario que se caracterizó por una alta inestabilidad resultado, en primer lugar, de un largo proceso de dictadura que tuvo como desenlace un movimiento revolucionario armado de escala nacional. Un proceso revolucionario motivado, en su origen, por demandas que impedían la reelección presidencial, mecanismo que permitió la prolongación y permanencia de la dictadura de Porfirio Díaz, y que desembocó en un movimiento aglutinador de demandas sociales que dio como resultado la configuración de un sistema político que mantuvo su vigencia durante gran parte del siglo XX.

El origen del sistema político mexicano, producto de la revolución, se estableció en los acuerdos constitucionales de 1917. Una época caracterizada por un ambiente de inseguridad social y de lucha constante por institucionalizar la vida política, evitando de esa manera que, de las divergencias sociales e ideológicas, derivaran en posteriores, y quizá más fuerte, confrontaciones armadas. Ese proceso de Institucionalización fue iniciado por Plutarco Elías Calles, con la conformación de un partido nacional, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que aglutinó a todas las fuerzas políticas locales y regionales con la finalidad de canalizar en una misma organización las demandas sociales y el acceso al poder, permitiendo con ello estabilidad y control político de las elites, así como su acceso al poder. Este proceso de institucionalización política fue continuado por Lázaro Cárdenas del Río, al establecer en la integración del partido político, reformado primero en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, posteriormente, en Revolucionario Institucional (PRI), el aglutinamiento de los denominados —sectores del partido—, que se refieren al carácter corporativo de la sociedad conformada en bloques organizados a partir de su actividad social y laboral, reflejo de la división del trabajo del México de 1930. Se trataron del sector campesino, obrero y popular. En ese sentido, la lucha armada estaba siendo sustituida por la lucha político electoral, en donde el acceso



al poder ya no representaba el levantamiento armado sino más bien un proceso de participación política dentro de las instituciones establecidas por el entonces nuevo sistema político.

El proceso de institucionalización política de la etapa posrevolucionaria se caracterizó, en un principio, por una alta fragmentación. En aquel entonces se contabilizaron más de 500 partidos políticos en todo el país resultado de la influencia de líderes regionales<sup>2</sup> que posteriormente fueron absorbidos o descartados en la integración del partido político nacional, aspecto que posibilitó, en un primer momento, la etapa conocida como el Maximato<sup>3</sup>, periodo en que el General revolucionario Plutarco Elías Calles “Jefe Máximo” permaneció en el poder, primero de manera directa y posteriormente a través de la influencia ejercida en presidentes de la república<sup>4</sup> impuestos por su autoridad política y por el control del Partido.

Posterior al Maximato, la época cardenista se caracterizó por fuertes políticas agrarias, de educación popular de corte socialista y la expropiación petrolera en 1938. En ese contexto surge también una nueva fuerza política, el Partido Acción Nacional<sup>5</sup>, que, en 1939, en reacción con las políticas de corte socialista de Lázaro Cárdenas, plantea una opción alternativa para acceder al poder. Cabe señalar que la presencia de opciones políticas como la del PAN no representó para el PRI, en los años posteriores, una amenaza o competencia real.

---

<sup>2</sup> Krauze, Enrique (1997). Biografía del poder. Caudillos de la Revolución mexicana. México. México: Tusquets.

<sup>3</sup> En referencia a la influencia política del “Jefe máximo”, denominación del Plutarco Elías Calles: “El maximato fue un periodo político dentro de la historia de México que va de 1928 a 1934. Este período debe su nombre a Plutarco Elías Calles, a quien le llamaban “el Jefe Máximo de la Revolución” (Cantú, 2008; 640).

<sup>4</sup> En este sentido, “La inestabilidad de la vida nacional caracterizó al período de 1929 a 1934, época de control político por el Jefe Máximo de la Revolución: Plutarco Elías Calles. Se suceden tres presidentes en ese tiempo: Emilio Portes Gil, interino a la muerte de Álvaro Obregón; Pascual Ortiz Rubio, que inaugura la época de los gobernantes designados por el partido oficial: el Partido Nacional Revolucionario; y Abelardo L. Rodríguez, que supliría a Ortiz Rubio por renuncia del presidente y concluiría su mandato” (Domínguez Chávez y Rafael Alfonso Carrillo Aguilar, 2009)

<sup>5</sup> Sobre el PAN conviene establecer que “desde su fundación en 1939... fue el principal partido de oposición al PRI. Se define como un partido dedicado al -humanismo político-: valores liberales basados en respeto por el individuo. A menudo catalogado como de centro-derecha, está cercano a los partidos demócrata-cristianos de otras partes de América Latina y Europa. Combina un enfoque liberal en lo económico con un conservador en lo moral y en algunas cuestiones sociales” (Emmerich, 2009; 192).



Figura: Evolución del PNR hasta convertirse en el partido hegemónico



Elaboración propia con datos obtenidos de: D. Cosío Villegas (1972).

*El sistema político mexicano: Las posibilidades de cambio.* EU: Universidad de Texas.

En ese sentido podemos caracterizar al escenario político inmediato a la revolución como un escenario de confrontación política semi institucionalizada mediante la conformación de una fuerza electoral nacional monopolizadora del proceso de selección y acceso de las élites políticas al poder. Bajo ese contexto quedó establecido en la constitución de 1917, la aplicación del sufragio directo como instrumento de los ciudadanos para la selección de sus representantes o la integración de sus gobiernos. De igual forma, la constitución establecía, en el caso de la elección para integrar el Congreso, la modalidad del voto por candidatos no registrados, condición que posteriormente y con la integración del partido nacional quedaría soslayada al pasar el monopolio de la designación de candidatos a la institución partidista. De ese modo y, una vez establecido el partido nacional, ningún actor político fuera de las instituciones políticas podía acceder al poder. Podemos decir que la visión dividida de los caudillos locales que generaron una alta fragmentación y la visión de cohesión centralizada por las elites nacionales generaron la creación un partido político, al estilo soviético, cohesionado y ligado al gobierno central, el entonces Partido Nacional Revolucionario.



Figura: Sistema electoral posrevolucionario



Elaboración propia con datos obtenidos a partir de: D. Cosío Villegas (1972). *El sistema político mexicano: Las posibilidades de cambio*. EU: Universidad de Texas.

Cabe destacar que propio a este contexto, la organización de las elecciones de principio del siglo XX, recaía en las autoridades municipales quienes se encargaban de la preparación, establecimiento y desarrollo del proceso electoral, en ese sentido los gobernadores y presidentes municipales controlaban lo relativo a las boletas electorales, la credencial electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las mesas receptoras de la votación.

Con relación a la emisión de credenciales electorales, resulta curioso que la legislación contemplara la obligación de los gobernadores de entregar a los alcaldes el número de credenciales necesarias para que a través de su autoridad municipal se entregaran a los votantes, este procedimiento se desarrollaba de esa forma pero la legislación también permitía que los gobernadores entregaran de más, hasta un 50% de las credenciales requeridas, por “cualquier contingencia” que pudiera resultar durante el proceso; una posibilidad que, quedaba claro, facilitaba acciones fraudulentas<sup>6</sup>. De igual forma recaía en la autoridad municipal, la integración del padrón electoral de sus municipios, por considerarle la autoridad con mayor contacto con la población y por el conocimiento amplio sobre la integración de sus comunidades. A partir de la constitución de 1917, la calificación de las elecciones federales se convirtió en facultad del Congreso de la

<sup>6</sup> Una referencia vertida por González Muñoz, durante su disertación sobre las reformas electorales en México. En González, Sergio. (2014). En INE que vino (II). La crónica, 34.



Unión, condición que se mantendría por un largo periodo, inaugurando de esa manera la modalidad política de heterocalificación, al calificar las elecciones presidenciales, pero también la autocalificación, al ser responsables además de la evaluación del proceso electoral que le permitió integrarse en órgano legislativo y evaluador, es decir, calificaba las propias elecciones que les daban configuración.

A partir de 1917 y antes de las transformaciones que dieron paso a la transición en México, la legislación en materia electoral se concentró en cinco reformas: 1) 1930; 2) 1946; 3) 1951; 4) 1963; 5) 1969. Estas reformas permitieron el mantenimiento y fortalecieron el régimen político que garantizó la hegemonía de un partido político en el poder. Recordemos que el régimen político posrevolucionario se retroalimentó y sostuvo, durante sus primeros años, a partir de su flexibilidad ideológica y cambios que permitieron su estabilidad. En ese contexto se presentan las reformas antes mencionadas, mismas que se realizaron en un contexto político de integración de México en el plano internacional y de crecimiento económico (el milagro mexicano).

En dichas reformas, podemos ubicar las realizadas en la década de 1930, como el de los primeros intentos por conseguir una institucionalización política, a través de la cohesión y el control, permitiendo de igual forma, representación de diversas expresiones. Sin embargo, pareciera que los primeros intentos por lograr el objetivo no fueron suficientes, quizá porque el esquema institucional no permitía el efectivo control del centro. Habría que soslayar a los partidos políticos locales, aminorar la descentralización de las autoridades electorales, impedir liderazgos regionales sin el aval del centro y prohibir la reelección consecutiva de los legisladores. En este sentido, algunos analistas políticos refieren que la motivación de prohibir la reelección legislativa se centró, no tanto en los preceptos revolucionarios enarbolados por Madero, sino en el deseo de fortalecer al presidente de la república, sobre todo y más aún, cuando la propia experiencia del presidente Obregón, cuando el legislativo federal le rechazó el presupuesto, daba cuenta de la necesidad de controlar desde el ejecutivo al legislativo, obviamente a través de su designación. Lo anterior con la finalidad de controlar el acceso al poder a nivel nacional.

El objetivo general, podríamos sostener, fue el debilitamiento de cacicazgos locales, ubicados como los responsables directo de la alta fragmentación política nacional. En ese sentido las medidas fueron directas. Por ejemplo, la reforma constitucional del 29 de abril de 1933 realizó adecuaciones estructurales. Por una parte, amplió el periodo de diputados, de 2 a 3 años y de senadores, de 4 a 6 años, de igual forma se prohibió la reelección consecutiva en todos los niveles, pues los canales de acceso a la política se convirtieron en monopolio del centro. Por esa



razón la reforma se encaminó a fortalecer al partido del poder con la finalidad de convertirlo en la base del poder político nacional.

En 1946 la reforma se orientó a la conformación de un órgano electoral de carácter nacional, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral a cargo de la Secretaría de Gobernación. Dentro de las funciones principales del órgano electoral se encontraban la coordinación y vigilancia de las elecciones federales y la instalación de los consejos del padrón electoral despojando a los municipios de estas funciones. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se encontraba integrada por dos comisionados del poder ejecutivo, el Secretario de Gobernación que presidía la comisión y otro integrante del gabinete federal, a selección del presidente, de igual forma por dos representantes del poder legislativo mismo que se conformaba por un senador de la República y un diputado federal, también se encontraban representados los partidos políticos con dos comisionados (las dos primeras fuerzas) y finalmente la Comisión se integraba por un secretario, función que desempeñaba el notario más antiguo del Distrito Federal.

La reforma de 1946 también contemplaba el proceso de registro de los Partidos Políticos, función exclusiva de la secretaría de gobernación que otorgaba el certificado de registro en la conformación de este proceso. Con esta reforma también desaparecen las candidaturas independientes quedando el monopolio de la representación y de la vía de acceso al poder por parte de los partidos políticos quienes, según la reforma que nos ocupa, también podían presentar candidaturas comunes o coaliciones. Además de otorgamiento del certificado de registro por parte de la Secretaría de Gobernación. Los nuevos partidos políticos debían cumplir con los requisitos contemplados para la constitución, que establecía: contar con estatutos, declaración de principios y un programa de gobierno, además de disponer de 65,000 afiliados distribuidos en todo el territorio nacional, acreditando por lo menos 2000 militantes en un mínimo de 21 entidades federativas, es decir, demostrar la presencia en 2/3 partes del territorio nacional. Aun con todo el listado de requisitos establecidos, resulta evidente que el principal impedimento para conformar un partido político no estaba en demostrar el número de afiliados, que también resultaba difícil, sino fundamentalmente en el otorgamiento del certificado de registro por parte de la secretaria de gobernación, condición que se limitaba a una decisión de carácter político.

La Reforma de 1951, también contempló el tema electoral. Modificando al órgano encargado de organizar elecciones que pasaría a denominarse Comisión Federal Electoral, misma que vio aumentada sus atribuciones y modificada su integración. Ahora se redujo a un comisionado del poder ejecutivo, que siguió



siendo el secretario de gobernación que mantuvo la presidencia de la Comisión Electoral, de igual forma dos comisionados del poder legislativo, un diputado federal y un senador de la República, y tres comisionados de partidos políticos. Ese mismo año también se ajustó el tamaño de la cámara de diputados.

En 1953 la reforma constitucional reconoce los derechos políticos de las mujeres que, a partir de entonces, las nuevas ciudadanas contarían con los derechos otorgados por la constitución de votar y ser votadas. Cabe señalar que previo a la reforma de 1953, ya habían existido intentos por incorporar a las mujeres a la vida política de México, específicamente durante el periodo de Lázaro Cárdenas<sup>7</sup>. En 1963, la reforma en materia electoral incorporó a los denominados Diputados de Partido, que se traduce en el otorgamiento de representación política a un partido con registro, con la condición de alcanzar, por lo menos, el umbral de 2.5% (después 1.5% con la reforma en 1971) de votos, con ello un partido político tenía derecho a cinco diputados del Congreso y a partir de dicho umbral por cada 0.5% se sumaría un diputado más, hasta llegar al tope máximo de 20 diputados. La medida incorporó y aumentó la presencia de la oposición, aunque es necesario precisar que no representaría en la integración de la pluralidad y las expresiones de la política nacional. Se trató, en suma, de la posibilidad del régimen de coexistir con una oposición, consolidando cauces de participación política sin dejar de controlar el acceso a la representación. De igual forma en las modificaciones realizadas ese mismo año, los partidos políticos alcanzaron rango constitucional, incluso, aunque no establecían prerrogativas y obligaciones, se mencionaban lo correspondiente a las sanciones.

Sin embargo, los cambios hasta ahora expuestos también se realizaron en el contexto de una vida política interna con fuertes señalamiento al régimen autoritario mismo que limitaba la participación política a una sola institución.

---

<sup>7</sup> En este sentido, “En 1937 Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma al artículo 34 de la Constitución, que permitiría votar a las mujeres. La iniciativa fue aprobada por ambas cámaras y por las legislaturas de los estados, sólo faltaba el cómputo y la declaratoria para su vigencia. Esta parte nunca se concluyó porque dentro del Partido Nacional Revolucionario, antecedente directo del PRI, se argumentó que el voto de las mujeres “podría verse influenciado por los curas”, Durante el cardenismo también se configuraron expresiones del movimiento sufragista que defendía el voto femenino, en ese sentido “se formó el Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM) constituido formalmente en 1935 y que llegó a contar con 50 mil mujeres afiliadas. Hubo mujeres de diferentes profesiones y tendencias: intelectuales, profesionistas-maestras, sobre todo, obreras, mujeres pertenecientes a diversos sindicatos y partidos políticos, veteranas de la Revolución... a partir de 1937 el FUPDM se mantuvo estructurado fundamentalmente en torno a una sola demanda: el derecho al sufragio.” (Tuñón, 1992).

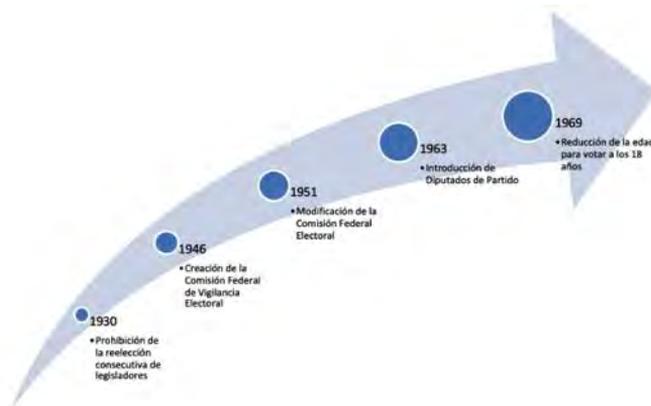


De ese modo y en ese contexto sucedieron las crisis de legitimidad en 1952, los movimientos obreros y sociales, así como la ruptura que representó el movimiento estudiantil de 1968, que como hemos mencionado, concentró la crisis política del sistema mexicano y la necesidad de reformas frente a la debilidad institucional.

Para 1969, otra reforma de carácter electoral modificó los requisitos para acceder a la ciudadanía, en este caso se trató de la disminución de la edad mínima para poder votar, estableciéndola en 18 años. Antes de esta reforma, la ley electoral federal de 1951 fijaba la edad mínima para votar de 21 años con la posibilidad de hacerlo a los 18 años sólo si se estaba casado.

Sin embargo, es necesario subrayar que el escenario de la práctica política que vivió México durante este periodo, corresponde a un contexto autoritario con ausencia de reglas electorales claras que pudieran ofrecer certeza en la realización de las elecciones y en la emisión de los resultados.

Figura 10: reformas electorales entre 1930 y 1969



Elaboración propia con datos obtenidos de Carpizo, J. (1995). *La reforma federal electoral de 1994*. En J. Alcocer (coord), México: Biblioteca Jurídicas.

Algunos detalles que reflejan con mayor claridad la hegemonía política del PRI durante el periodo autoritario, los describe Alonso Lujambio cuando sostiene que, en 1961 el PRI mantenía una presencia en la cámara de diputados casi del 100% de los escaños y entre 1967 y 1973 la hegemonía del PRI estaba por encima del 80% en el congreso. Ya veremos más adelante como este escenario



cambió con las reformas a partir de 1977. De igual manera, y aunque profundizaremos en estos acontecimientos en los posteriores apartados, vale la pena resaltar que en el periodo que comprende de 1929 al 2000 la hegemonía del PRI podría clarificarse y resumirse en los siguientes datos. Desde 1929 el PRI ganó todas las elecciones estatales hasta 1989, también ganó la gran mayoría de los escaños en el congreso hasta 1997, y todas las elecciones presidenciales hasta el año 2000 (Emmerich; 2009, 192).

Es necesario destacar los anteriores datos porque son el reflejo del sistema autoritario de partido hegemónico, cuyas características, según Molinar (1991) son el acceso restringido al poder político, la estructura administrativa patrimonial, la inexistencia de competencia político-electoral y la desconfianza hacia el pluralismo. Se trató sin duda, de un contexto político autoritario de baja intensidad.

#### **4. Conclusiones**

Podemos establecer que, antes de la transición a partir de 1977, las características generales del sistema político mexicano se centraron en ocho elementos (Woldenberg, 2007): 1) un presidencialismo con amplias facultades que no se limitaban a lo establecido por el orden constitucional, sino que rebasaba, en la práctica las disposiciones legales. En ese sentido, el poder del presidente también era meta constitucional. Ejemplo claro representa la facultad presidencial de designar por criterio estrictamente personal al candidato a la presidencia de su partido, el partido en el poder, por lo que se trataba de una designación técnicamente directa de su sucesor; una disposición que no se encontraba escrita en ningún acuerdo constitucional o legal, pero en la práctica se desarrolló concentrando en el presidente amplio poder político. 2) un partido hegemónico, una institución política con fuerza y apoyo del gobierno para mantener superioridad electoral y controlar, a partir de su estructura, demandas sociales y acceso al poder; 3) una subordinación real de los poderes legislativo y judicial frente al presidencial. Y es que, aunque en teoría, los poderes se encontraban claramente definidos y autónomos, en la práctica el ejercicio real de la política reflejaba que las tesis de Rousseau fueron “extrañamente” modificadas; 4) federalismo formal pero un centralismo real, condición similar al punto previo, se trataba de un orden político y de poder desconcentrado en entidades federativas definidas incluso como Estados, señalados constitucionalmente como libres y soberanos que a su vez desconcentraban en órganos municipales el poder político. Sin embargo, en la práctica previa a la transición, el ejercicio y las decisiones de poder se tomaba



desde el centro a la periferia; 5) la subordinación de organizaciones sociales, sindicales y empresariales, que funcionaban en muchas ocasiones como organizaciones de apoyo al partido hegemónico configurándose en fuerza base y sector de su organización; 6) elecciones sin competencia, y es que, aunque clara y numéricamente existía una oposición, con la presencia de otras alternativas políticas, estas no representaban para el sistema ni para el partido en el poder una amenaza ni competencia real, no por carecer de representación o respaldo ciudadano, sino porque las reglas del juego electoral, desiguales y cargadas al partido hegemónico no posibilitaron la competencia real. En ese sentido la siguiente característica; 7) leyes electorales restrictivas, es decir, reglas del juego que no generaban las mismas condiciones de competencia entre los competidores, limitando a algunos y favoreciendo a otro. Lo que derivó en; 8) la presencia de partidos de oposición testimoniales, competidores sin posibilidad real de triunfo pero que su presencia en los procesos electorales representaba legitimidad de una democracia, claramente de fachada.

En este sentido, una de las afirmaciones y definiciones más ilustradas del régimen mexicano, resultó de un debate entre el sector intelectual de México y Latinoamérica, en él se vertieron argumentos para evaluar y definir las prácticas autoritarias de la región. Mario Vargas Llosa, participante en la conversación, realizó un análisis singular del caso mexicano al que no exoneró en la lista de las experiencias dictatoriales de Latinoamérica, por el contrario, la definió como la “dictadura perfecta”,<sup>8</sup> una dictadura camuflada que puede parecer no ser una dictadura, pero que concentra sus características. Quizá y realizando una metáfora del término, comparó la ambigüedad del régimen mexicano y les otorgó a esos elementos el éxito y la longevidad del sistema. “tanto es una dictadura”, dijo Vargas Llosa, “que todas las dictaduras latinoamericanas... han tratado de crear algo equivalente al PRI en sus propios países”. El elemento del partido en el poder, señalado por Vargas Llosa, es quizá el de mayor relevancia del caso mexicano. Por ello Geovanni Sartori, y no encontrando en su análisis de regímenes políticos no democráticos, un concepto específico para la experiencia mexicana, le calificó como un caso *sui generis* al que denominó, régimen autoritario de partido hegemónico<sup>9</sup> (Sartori, 1987), un concepto más específico de la realidad política mexicana.

---

<sup>8</sup> Participación de Mario Vargas Llosa en el "Encuentro Vuelta", organizado por Octavio Paz y moderado por Enrique Krauze el 30 de agosto de 1990. En: <https://www.youtube.com/watch?v=kPsVWVWg-E38&t=239s>.

<sup>9</sup> Sartori también se refería a Polonia de la época de los setenta.



En definitiva, se trató de una experiencia política que, con el incremento de las demandas y los señalamientos de oposición, fue debilitándose hasta generar un proceso de transición y cambio político. En ese sentido, Valdés Zurita (2005), en una conferencia titulada *El estado del Cambio Político en México* explica,<sup>10</sup> lo que denomina, la teoría de los dos motores del cambio en México, se trata de una dinámica social que avanza en la medida que se activa: 1) el motor del pluralismo político, que responde a la falta de espacios de representación y que se enciende y se apaga activando; 2) el motor del cambio institucional que tiene como finalidad el mantenimiento del régimen político. La activación de estos dos motores, es la respuesta de la clase política. Valdés Zurita utiliza esta parábola para plantear de manera metafórica que nuestra barca (sistema político) avanza por el impulso de dos remos que “en sincronía o no” impulsan a la embarcación.

Para comprender la teoría expuesta por Valdés Zurita se plantean conceptos claves: 1) Pluralismo Político, entendido como la expresión organizada de grupos sociales o movimientos que tienen como finalidad la capacidad de influir en el poder político sean estas formas, integrando demanda o decidiendo de manera directa. Se trata de una expresión que denota diversidad; 2) cambio institucional, al que define como el conjunto de modificaciones consensadas entre la clase política con la finalidad de establecer o adecuar mecanismos de integración, se trata de una transformación del sistema a partir del impulso del pluralismo político; 3) Sincronización Política, a la que se refiere como el mecanismo de la clase política para procesar las demandas que cuestionan al régimen político y asociar las expectativas de la clase política. En ese sentido define al cambio político en México como un proceso gradual.

Por ejemplo, con las reformas de 1946, 1951, 1953 y 1963 se encendió el motor del cambio institucional con medidas de inclusión ciudadana, acceso al voto y a la representación política, lo que en teoría debía desactivar el motor del pluralismo. Sin embargo, no fue así, la presencia de guerrilla en la década de 1970 urgió nuevamente la apertura y a buscar ampliaciones en los canales de participación institucional. En ese sentido en 1972, el artículo 54 constitucional establecía la reducción al 1.5% como mínimo para acceder a una curul, al mismo tiempo se amplió el número de diputados, incrementando la posibilidad de acceso a la representación.

La metáfora de la olla exprés también resulta ilustrativa en este contexto, pues expresa que las reformas hechas hasta ahora sólo intentaban liberar la tensión que presenciaba el régimen político, sin embargo, la presión resultó ser mayor

---

<sup>10</sup> La conferencia se dictó en la Antigua Capilla del Palacio de Minería el 2 de septiembre de 2005.



al nivel de liberalización aplicado. O dicho en los conceptos utilizados por Valdés Zurita, los remos no avanzaban ni al mismo ritmo ni con la misma fuerza, cuando eso sucede, la barca sólo da vueltas sobre un mismo eje, es decir en movimiento, pero sin avanzar.

## 5. Bibliografía

- Alcocer, J. (coord). (1995). *México: Biblioteca Jurídica*. Editorial XYZ.
- Carpizo, J. (1995). *La reforma federal electoral de 1994*. En J. Alcocer (Coord.), *México: Biblioteca Jurídica*.
- Emmerich, M. (2009). *Historia del PRI y su hegemonía*. Editorial XYZ.
- Molinar, J. (1991). *El régimen autoritario de partido hegemónico en México*. Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1987). *Partidos y sistemas de partidos: Un análisis comparado*. Editorial Alianza.
- Vargas Llosa, M. (1987). *La dictadura perfecta*. Editorial Seix Barral.
- Valdés Zurita, F. (2005). *El estado del cambio político en México*. Conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Woldenberg, J. (2007). *El sistema político mexicano: El largo camino hacia la democracia*. Editorial Grijalbo.



# RETOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: UN ANÁLISIS SOBRE EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Javier SALDAÑA ALMAZÁN

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Contexto histórico y político. 3. Áreas de oportunidad de la nueva administración. 4. Innovación pública. 5. Enfoque en la educación Derecho a la educación. 6. La inversión del gobierno en la educación. 7. La desigualdad en la educación pública. 8. El desafío de la educación pública. 9. Deserción escolar. 10. Retos por venir en materia educativa. 11. Conclusiones. 12. Bibliografía.

**Resumen:** El presente artículo aborda los retos y áreas de oportunidad que enfrenta la administración pública de México, con un énfasis en el sector educativo. La administración actual ha formulado 100 compromisos en diversos ámbitos, de los cuales 13 son esenciales para la transformación del país, destacando la educación, como un pilar fundamental para el desarrollo equitativo y sostenible. Este trabajo analiza la política planteada en campaña en materia educativa, y resalta los desafíos que enfrenta, entre los que destaca el contexto histórico de desigualdad en el acceso a la educación, la infraestructura deficiente y la creciente deserción escolar.

**Abstract:** This article addresses the challenges and areas of opportunity faced by the public administration of Mexico, with an emphasis on the educational sector. The current administration has formulated 100 commitments in various areas, of which 13 are essential for the transformation of the country, highlighting education as a fundamental pillar for equitable and sustainable development. This work analyzes the policy proposed in the educational campaign, and highlights the challenges it faces, among which the historical context of inequality in access to education, deficient infrastructure and growing school dropouts stands out.

**Palabras clave:** educación, políticas educativas, desigualdad educativa

**Keywords:** education, educational policies, educational inequality

## 1. Introducción

La administración pública en México ha atravesado diversas transformaciones a lo largo de su historia, marcadas por cambios políticos, sociales y económicos. En este contexto, la reciente llegada al poder de la presidenta, la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, trae consigo una serie de promesas que buscan revitalizar la confianza en las instituciones y mejorar la calidad de vida de la población en México. En el marco de los diálogos por la transformación, la presidenta presentó un total de 100 promesas/compromisos de su administración, delimitadas a 13 temas que constituyen el proyecto de gobierno que tiene contemplado desarrollar.

Los temas que abarcaron estos diálogos por la transformación fueron; 1) Economía moral, disciplina fiscal y financiera; 2) Desarrollo con bienestar y perspectiva regional; 3) Innovación pública; 4) Derechos sociales, bienestar y reducción de la desigualdad; 4) Derecho a la salud; 5) Derechos de las mujeres; Pueblos indígenas y afromexicanos; 6) Soberanía energética para el desarrollo sostenible; 7) Desarrollo rural y soberanía alimentaria; 8) Medio ambiente, agua y recursos naturales; 9) Gobierno, paz, seguridad y justicia; 10) Política exterior; 11) Educación, ciencia y cultura; 12) Diversidad y patrimonio cultural; 13) Fortalecimiento de la democracia y gobierno honesto.

Al respecto de lo antes expuesto, este artículo tiene como objeto analizar los retos actuales que enfrenta la nueva administración pública, centrándose en las propuestas que fueron formuladas durante la campaña. Mismas que abarcan diversos ámbitos de suma importancia para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las y los mexicanos, asimismo, constituyen un marco fundamental para evaluar la efectividad y compromiso de la administración en la transformación del país. Al respecto, el presente artículo tiene como objetivo enunciar, a manera general, esas áreas de oportunidad que permita contemplar una agenda integral en la definición de líneas de acción.

El sentido de este trabajo, parte de una experiencia en el ámbito de la gestión educativa pero también de conocer los desafíos de una entidad como el estado de Guerrero. La relevancia de este análisis radica en que las promesas de campaña no solo reflejan las intenciones del gobierno, sino que también ofrecen un indicador de las expectativas sociales y políticas de la población.

Al desglosar y examinar sus promesas/compromisos, se busca entender los problemas históricos que han aquejado a México, así como los obstáculos que presentarían su implementación. Con especial énfasis, se prestará atención a los retos futuros en el ámbito educativo, un sector crítico de desarrollo sostenible



y equitativo para el país. Para ello, el presente trabajo se divide en pequeños apartados en los que se busca dibujar, de forma general, esta serie de reflexiones orientadas al fortalecimiento de la educación en nuestro país.

## **2. Contexto histórico y político**

México vive un momento de transcendía. En los últimos años la apuesta de los gobiernos ha estado centrada en construir bienestar en la población, abordándolo desde estrategias de políticas públicas vinculadas a la reducción de la pobreza, la reducción de la brecha de desigualdad, la generación de oportunidades, entre otras, esta apuesta institucional también está acompañada de desafíos, entre los que se destaca indudablemente, problemas profundos como el del fenómeno de la violencia.

La administración pública federal, está en la praxis, expuesta permanentemente al cambio por el desarrollo económico, político, social, científico o tecnológico que ocurra en esta era globalizada. En el caso de México, este —casi— cuarto de siglo han significado una profunda transformación en la administración, derivado de procesos de transición democrática y reestructuraciones políticas y sociales. El cambio en el poder en el 2000, luego del apartamiento del partido hegemónico y la reconfiguración de lo que fue un poder que produjo desgaste y debilitamiento, así como complicaciones económicas con las exigencias del capitalismo y la política vecina en forma de presión más que de apoyo (ejemplo; Tratado de Libre Comercio (en adelante TLC)).

El avance democrático ha sido a través de la alternancia y de una serie de reformas electorales, lo cual, refleja que, a pesar de que en México (y el resto de América Latina) presenta democracias relativamente jóvenes (pues a la par fue un fenómeno que irrumpió en la sociedad mexicana, la cual, puso sus altas expectativas de desarrollo social, mismas que no se vieron cumplidas como se había anticipado) lo que como consecuencia, en el caso de México, que cambio de partido y las modificaciones a la ley no se convertía en una garantía para el bienestar esencial.



### 3. Áreas de oportunidad de la nueva administración

En plano general, es importante poner siempre los desafíos en perspectiva de área de oportunidad. De hacerlo de esa manera, se pueden obtener mejores resultados en la calidad educativa y con ello lograr bienestar en las personas.

Las áreas de oportunidad de la educación en México son los siguientes tópicos:

- Ampliar la cobertura educativa, garantizando el acceso a la educación de las personas. Se trata de una acción que justicia social, pero, además, de hacer efectivo el pensamiento de que la educación es una palanca de desarrollo de cualquier nación. En ese sentido, las acciones de ampliación de la cobertura tienen que estar relacionadas con medidas de atención a zonas rurales o marginadas en nuestro país.
- Acciones de actualización, capacitación y mejora en la enseñanza. La calidad educativa siempre es una apuesta permanente. Por ello, mantener actualizados los contenidos, pero, además, la propia labor docente es fundamental al momento de considerar los desafíos educativos. Esta acción tiene que ver con estar a la altura de los retos que se presentan en el siglo XXI, en cuanto a conocimientos, habilidades, saberes y valores fomentados en los espacios académicos.
- La reducción de la brecha digital. Este desafío tiene que ver con aprovechar los alcances tecnológicos para promover el acceso en todos los centros educativos del país, generando acciones de igualdad, pero también de oportunidades, promoviendo una educación en el manejo de las tecnologías.
- El fortalecimiento de la infraestructura escolar que comprende desde las escuelas de educación básica hasta las universidades e institutos de investigación. Se trata de un área de crecimiento en dos ejes, el primero tiene que ver con reforzar aquellas instalaciones que, por los años, registran daños en sus estructuras y el segundo es edificar nueva estructura en donde no se ha llegado antes.
- La búsqueda de la equidad. Se trata de una acción prioritaria que aterrice a nivel nacional la propuesta de que “la educación te iguala socialmente”, se trata de un valor educativo de acceso a mayores oportunidades y de fomentar, además, la igualdad de género, el empoderamiento de las niñas y jóvenes mexicanas.



- En la escuela deben de estar la niñez y la juventud mexicana. Frente a los desafíos actuales de la deserción escolar en México se debe emprender una política que mantenga a la niñez y a las juventudes en las aulas, en los espacios académicos, con la finalidad de impactar de manera positiva en el desarrollo nacional.
- Otra área de oportunidad tiene que ver con acercar la educación al desarrollo de las comunidades, con integrar los desafíos de las regiones a las preocupaciones y ocupaciones de los centros educativos. Con promover que desde las escuelas se fomente una integración comunitaria y con eso se refuerce el tejido social.

Una vez expuestas, de manera general, las áreas de oportunidad en el desarrollo educativo, se expondrán las expectativas que la nueva administración federal ha compartido en diferentes foros. La fuente principal de esta información son los discursos, pronunciamientos y documentos, como el “100 pasos para la Transformación”, en donde se ha dado cuenta de los objetivos que los primeros días de gobierno está interesada en emprender la Dra. Claudia Sheinbaum, presidenta de México.

A continuación, una descripción de algunos de esos rubros, sobre todo aquellos vinculados al ámbito educativo.

#### **4. Innovación pública**

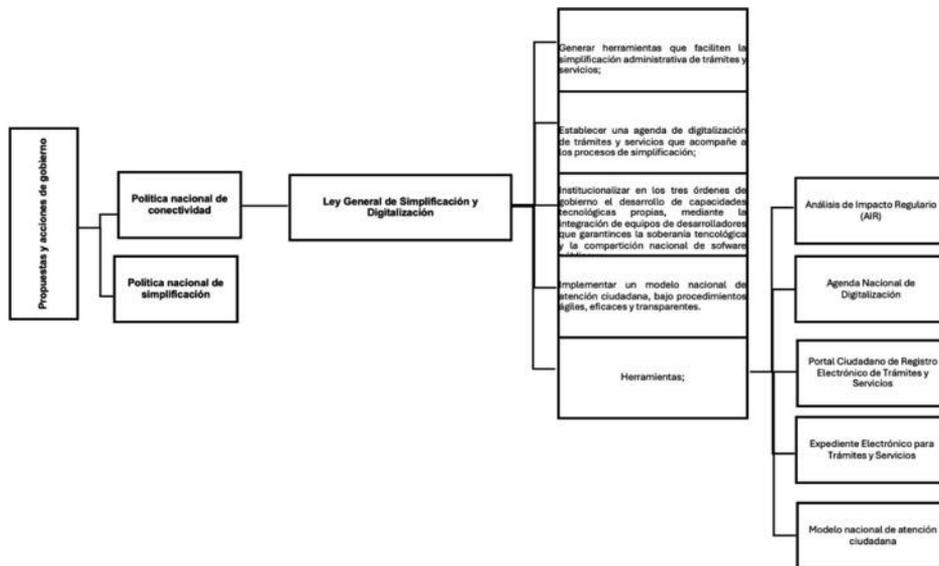
Uno de los temas vinculados con la innovación, sin lugar a duda tiene que ver con la conectividad, con el acceso a internet, con la forma en que promovemos que las juventudes y en general la ciudadanía mexicana pueda tener al alcance toda la información necesaria para su desarrollo. En ese sentido, uno de los temas centrales en la agenda educativa está vinculado a la conectividad gratuita, la ampliación de cobertura.

Es precisamente esta desigualdad educativa la que persiste como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de una educación pública de calidad en México. Las zonas rurales, indígenas y marginadas enfrentan mayores dificultades para acceder a una educación que cumpla con los estándares de calidad y los recursos necesarios, lo que perpetúa un ciclo de pobreza y exclusión. Este problema se extiende también a las universidades públicas, donde las instituciones ubicadas en regiones como Chiapas, Oaxaca y Guerrero reciben menos recursos por estudiante, lo que limita las oportunidades de formación de sus jóvenes. La deserción escolar, especialmente en los niveles medio



superior y superior, ha aumentado en parte debido a la falta de infraestructura, la pobreza y la necesidad de los estudiantes de trabajar para apoyar a sus familias. Para que la educación pública siga siendo un motor de igualdad y desarrollo, es fundamental que las políticas públicas no solo apunten a la ampliación de la conectividad, sino que también aborden la distribución equitativa de recursos y la mejora integral de las infraestructuras en todas las regiones del país, especialmente en las más desfavorecidas.

Figura 4. Propuestas y acciones de gobierno



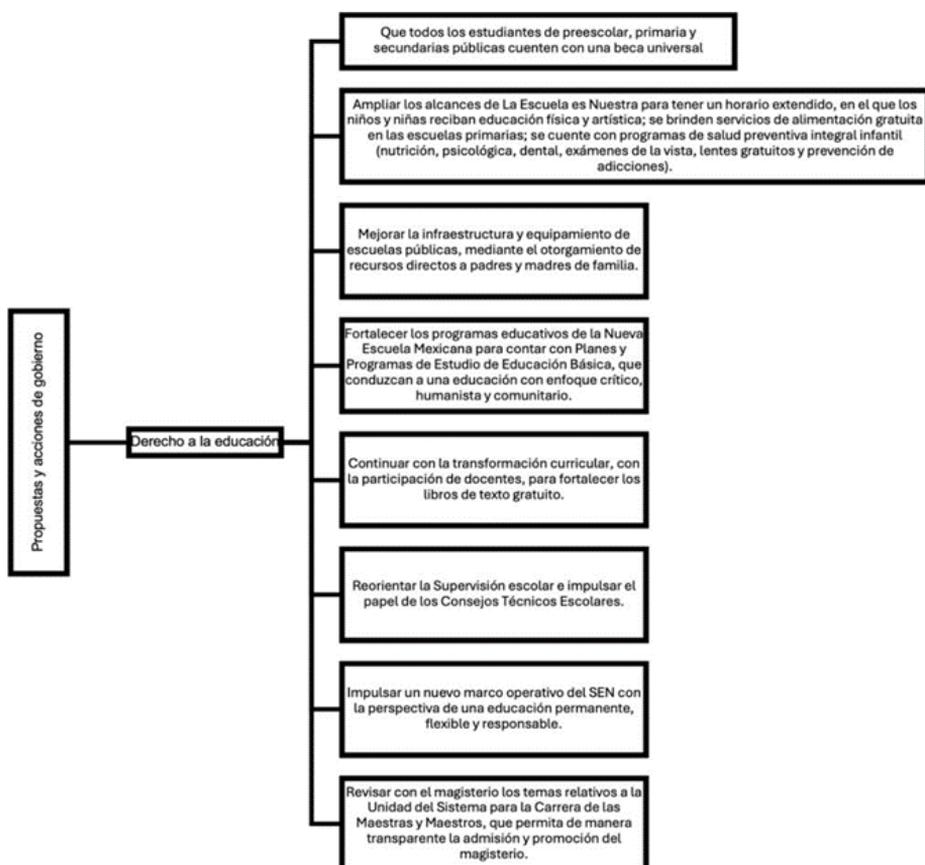
Esta disposición y estrategia, claro que debe tener como prioridad los centros educativos de todo el país. Llevar internet a las escuelas es fundamental, en primer término porque permite que la comunidad académica tenga mayores y mejores accesos a recursos educativos, pero también, con ello se reduce significativamente la brecha de desigualdad en el ámbito digital, en principio porque se promueve y se incentiva el desarrollo de habilidades tecnológicas, se mejora calidad educativa, se fomenta la colaboración y se genera una cultura de actualización, no solo en el contenido sino también en la valiosa información que se renueva permanentemente con datos nuevos. También, se incentiva a que la comunidad estudiantil tenga un aprendizaje personalizado y que, además, se pueda acceder a un mayor número de personas cuando todas están en conexión.



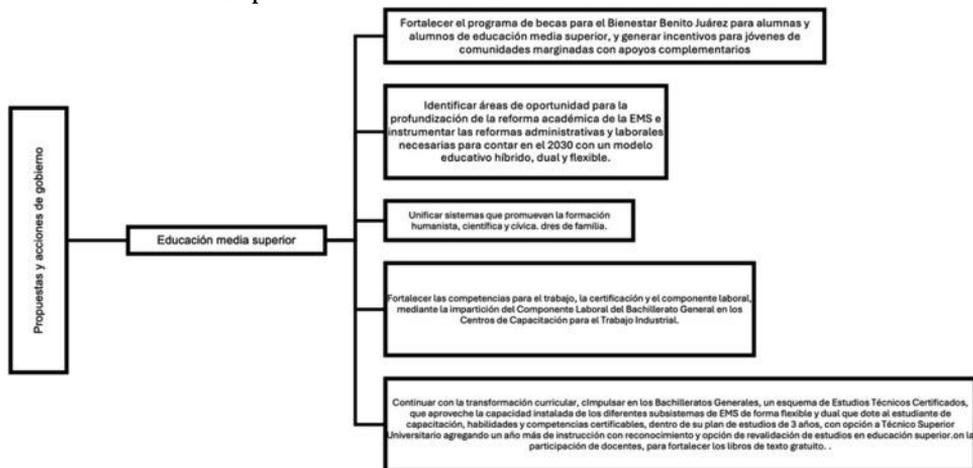
## 5. Enfoque en la educación: derecho a la educación

La nueva administración pública en México propone una serie de reformas estructurales en el ámbito educativo, centradas en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación en el sistema público. Se plantea la implementación de unabeca universal para todos los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria, y la expansión de "La Escuela es Nuestra", que incluiría horarios extendidos, actividades extracurriculares y servicios de salud integral. Además, se prioriza la mejora de la infraestructura escolar mediante la asignación de recursos directos a los padres de familia y el fortalecimiento de la Nueva Escuela Mexicana con un enfoque crítico y comunitario.

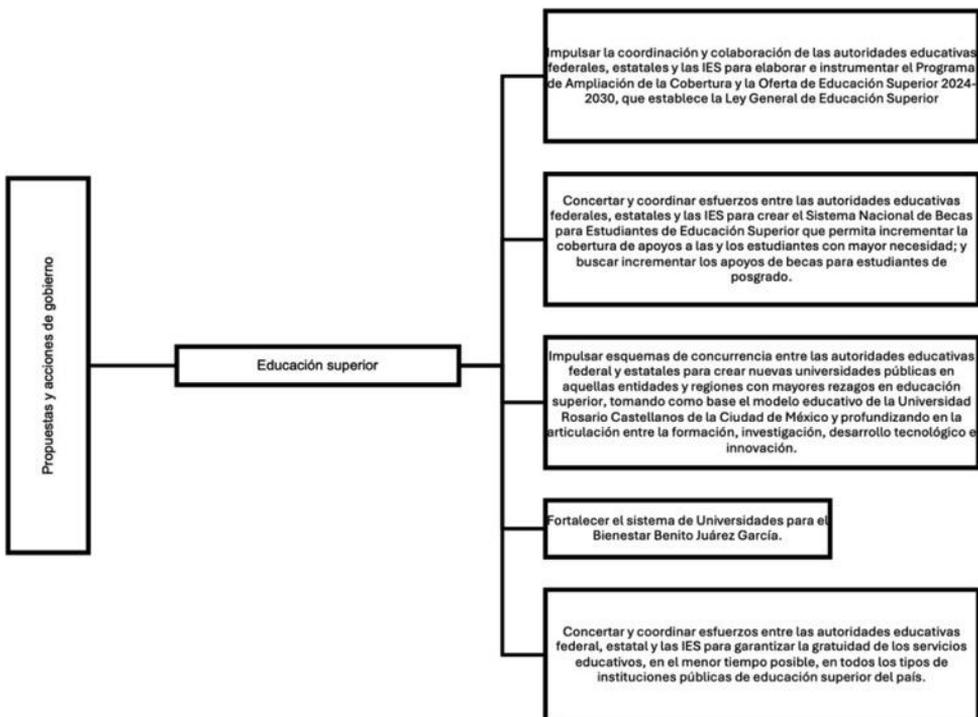
### Derecho a la educación



## Educación media superior



## Educación superior



Dentro de las áreas de oportunidad que la nueva administración tiene contempladas, se encuentra el fortalecimiento del sistema educativo a nivel nacional. En las entidades de la federación muchos han sido los esfuerzos por impulsar políticas educativas que incidan no solamente en la consolidación de conocimientos sino y sobre todo en la consolidación de un cambio con la promoción de valores sociales que deriven en la construcción de una mejor sociedad.

Para ello, es importante ubicar cuales es la agenda de las áreas de oportunidad en las que puede centrarse toda loable iniciativa orientada al fortalecimiento del sistema educativo mexicano.

## **6. La inversión del gobierno en la educación**

Aunque el gobierno destina un porcentaje considerable del presupuesto al sector educativo, los recursos siguen siendo insuficientes para cubrir todas las necesidades, más aún en zonas marginadas de país.

Por ello, uno de los pendientes en México tiene que ver con el gasto en la educación. Nuestro país invierte 4.6 puntos del PIB,<sup>1</sup> lo que representa un porcentaje importante pues en comparativa con el resto de los países, este dato ubica a México en una posición a la par de otras potencias educativas. Sin embargo, este esfuerzo gubernamental requiere ser destinado o distribuirlo de una manera de mayor efectividad con la finalidad de tener mayor calidad en el gasto en cuanto a resultados.

Al respecto, uno de los desafíos de la educación en México está vinculada a la infraestructura educativa pues a nivel nacional 63% de las escuelas cuenta con servicios de agua potable, electricidad, lavamanos y sanitarios. En ese sentido, las entidades con mayores índices de pobreza suelen registrar porcentajes de menor cobertura.

En su momento, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) alertó sobre la brecha de infraestructura entre la zona rural y urbana, por ejemplo, esta gran disparidad se expresaba en que las escuelas en zonas rurales, indígenas y de alta marginación tendían a tener instalaciones más deterioradas y carecían de servicios básicos (servicios esenciales como agua potable, electricidad, sanitarios funcionales y conectividad a internet), mientras que las urbanas, en general, contaban con mejores recursos.

---

<sup>1</sup> En comparativa con otros países, México se acerca en este indicador a Noruega (5 puntos) o Finlandia (5.7 puntos). (Ríos y Campos, 2024, p. 69).



Lo anterior, sin contar que en los mismos informes del INEE se reportó al 2019 que más del 40% de las escuelas en México no cumplían con condiciones físicas adecuadas. Estas carencias se expresaban con aulas en mal estado, falta de sanitarios, carencia de instalaciones deportivas, laboratorios, bibliotecas, aspectos vinculados con el desarrollo integral de las comunidades estudiantiles.

## **7. La desigualdad en la educación pública**

Muy relacionado con el apartado anterior, la desigualdad en la educación pública está vinculado a que los desafíos como país no se expresa de la misma manera en las regiones, pues las zonas rurales, indígenas y marginadas enfrentan mayores dificultades para acceder a una educación de calidad. Las escuelas en estas áreas a menudo carecen de recursos, infraestructura y personal capacitado.

Lo mismo sucede en el terreno de las universidades, pues aquellas instituciones públicas estatales de regiones históricamente marginadas como Chiapas, Oaxaca y Guerrero obtienen menores recursos por estudiante que universidades de otras entidades.

Asimismo, a nivel federal, Chiapas, Oaxaca y Guerrero ocupan los primeros tres lugares de población analfabeta, según la estadística realizada en 2020 “Censode Población y Vivienda” por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

## **8. El desafío de la educación pública**

Otro reto significativo es como, en los últimos años, se ha devaluado el aprecio que la ciudadanía tiene hacia la educación pública, por ejemplo, de 2018 a 2022, en los hogares que se ubican en el 30% de menos ingresos se registraron aumentos de 30% en acudir a escuelas privadas.<sup>2</sup>

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda y el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), en la actualidad en México cerca del 85% de los estudiantes asisten a escuelas públicas en los diferentes niveles educativos (desde educación básica hasta nivel superior).

---

<sup>2</sup> Alejandra Llanos Guerrero y Emilio Sánchez Salazar, “Federalización de la nómina educativa: salarios, transparencia e impacto presupuestario”, CIEP (jun 21, 2023).



Este dato es relevante, porque el servicio educativo o que la educación esté bajo la conducción del estado representa un compromiso por la igualdad de oportunidades a todos los sectores de la población, en principio porque la educación es un derecho humano fundamental pero también porque en esta apuesta las naciones promueven el desarrollo, el conocimiento y el bienestar. También es importante destacar que la educación pública promueve la inclusión y la cohesión social, pues expandir los valores fundamentales de una sociedad también es promover un modelo incluyente, democrático, pacífico, transformador y sustentable. Innegablemente, es necesario recordar que también la educación pública tiene repercusiones favorables en el ámbito económico, pues una población educada tiene mayores herramientas de productividad.

## **9. Deserción escolar**

La deserción escolar es un problema significativo en México, especialmente en los niveles de educación secundaria y media superior. Sin embargo, en los últimos años, y particularmente después de la pandemia de COVID-19, los índices de deserción también han aumentado en la educación superior. Diversos factores explican este fenómeno, entre los cuales destacan la pobreza, la falta de interés, y la necesidad de trabajar para apoyar a la familia.

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP), la tasa de deserción en la educación superior (que incluye universidades y escuelas técnicas) es actualmente del 16% a nivel nacional. Esta cifra refleja un desafío creciente en el sistema educativo del país. Además, un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) resalta que uno de los factores más relevantes en la deserción educativa es la falta de recursos económicos. Según los datos de este instituto, el 45% de los estudiantes que abandonaron sus estudios en la educación superior mencionaron que la falta de dinero fue uno de los principales motivos para su deserción. Además, un 24% de los estudiantes indicaron que la necesidad de trabajar para apoyar a sus familias también fue un factor importante que influyó en su decisión de abandonar sus estudios.

## **10. Retos por venir en materia educativa**

En la actualidad, México tiene diversos retos en materia educativa, pero el futuro siempre culmina por alcanzarnos. Hace unos años, se proyectaba que las tecnologías de la información facilitarían las sesiones a distancia para la



educación en línea en 2050, luego la pandemia de COVID 19, aceleró la necesidad de una comunicación fluida sin proximidad social, por lo que la realidad aceleró los procesos y, por ende, las propias necesidades.

Ahora, pensar en los desafíos de la educación observando el pasado, resulta una inadecuada estrategia, pues el tiempo tiene plazos fijos, por lo que tenemos que mirar, necesariamente, hacia el futuro inmediato.

Por ello, replantear esta agenda en termino de qué es lo que viene, resulta pertinente.

Por ejemplo, en el terreno de la desigualdad educativa, indudablemente que debemos de mirar a la cobertura y a la conectividad como herramientas de apoyo, para acceder a las zonas rurales y a las regiones marginadas del país. Pero el uso de las tecnologías, además de la posibilidad de llegar a más en cuanto a territorio, también se presenta como la manera de enseñar y aprender. Un reto clave será integrar de manera efectiva plataformas digitales, inteligencia artificial y recursos tecnológicos en el aula, sin perder el enfoque humano y crítico en la educación.

En cuanto a la calidad educativa, México ha registrado bajas evaluaciones, pero esos mismos datos han ofrecido información valiosa para reforzar en cuanto a contenido en planes y programas de estudios, por ejemplo, el fomento a la lectura, el conocimiento sobre las ciencias, el pensamiento lógico matemático. Este aspecto también nos convoca a una mayor y mejor articulación de la propuesta curricular, sobre todo en educación básica y media superior. Un proceso de reforma, de actualización, pero de pertinencia, no solamente considerando las necesidades del mercado laboral, sino más bien tomando en consideración el modelo de sociedad que queremos construir.

Esta necesidad también vincula con la necesidad de la formación docente. No hay reforma educativa o política pública de educación sólida sino se considera un esquema de actualización y formación del personal educativo. Por ello, estas ideas deben de permear desde el modelo educativo en el que se forman las y los futuros docentes y evidentemente, también promover una constante actualización desde el incentivo de mejora de las condiciones laborales del magisterio.

En continuidad con esta perspectiva, también se debe contemplar la política de intervención gubernamental para mejorar los servicios básicos de la infraestructura educativa. Procurando la generación de espacios adecuados, pero también desde una perspectiva sustentable, en armonía con el medio ambiente. Es decir, el agua potable, la electricidad, entre otros servicios, pueden



ser considerados como desde proyectos modernos, innovadores y acorde con el modelo de escuela pública que se desea en el futuro.

De la misma manera, la propuesta de escuela para el futuro, puede contemplar una forma innovadora de alcanzar la inclusión, una forma de alcanzar los objetivos de acceso adecuado para personas con discapacidad, población indígena o afrodescendiente. Tanto en organización curricular, de contenido, como en organización de espacios físicos, la escuela debe incorporar una propuesta libre de discriminación y de cualquier tipo de violencia.

Al respecto, estas reflexiones, necesariamente tienen que ir acompañadas con un respaldo presupuestal suficiente. De lo anterior, ya ha sido abordado en anteriores líneas, sin embargo, es fundamental recalcar que la única forma en que las políticas públicas se concreten es a través del compromiso presupuestal de los gobiernos, de esa manera, cualquier proyecto social puede tener la oportunidad de ponerse en marcha.

## 11. Conclusiones

Los retos y áreas de oportunidad del sector educativo son puntos de desarrollo y propuesta que, a través de un enfoque centrado en la ampliación de la cobertura educativa, la mejora de la calidad docente, el fortalecimiento de la infraestructura escolar y la reducción de la brecha digital, se busca y pretende mitigar las desigualdades históricas que afectan a las poblaciones más vulnerables. En particular, la mejora de la infraestructura educativa y el acceso a tecnologías digitales se presentan como áreas clave para garantizar una educación inclusiva y equitativa; no obstante, para que estas propuestas sean efectivas, es crucial que las políticas públicas se implementen de manera equitativa, con especial atención a las regiones más desfavorecidas, y que se logre una asignación más eficiente de los recursos. La efectividad de la agenda educativa de la actual administración dependerá no solo de la ejecución de estas estrategias, sino también de la capacidad de adaptarse a las condiciones locales y de garantizar una mayor justicia social. Solo a través de un enfoque integral, que considere tanto los aspectos pedagógicos como las necesidades estructurales y sociales, México podrá avanzar hacia un modelo educativo más inclusivo, equitativo y sostenible.



## 12. Bibliografía

- González, M. (2022). Promesas y realidades: el impacto de la política en la educación. *Revista de Políticas Educativas*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.
- López, R. (2021). La administración pública en México: desafíos y oportunidades. Editorial Universitaria.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). Informe sobre educación en México.
- Ríos, Viri y Campos, Roy. (2024). *Así no es*. Penguin Random House.
- Secretaría de Educación Pública (2023). Análisis del sistema educativo en México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2023, 19 de diciembre). Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2023, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28.
- Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5678358](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5678358).



# COLONIZACIÓN Y VIOLENCIA DE ISRAEL CONTRA PALESTINA: UNA MIRADA DESDE EL NECROPODER

Adrián ESPINOZA CHAPULA

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Aproximaciones teóricas y constructos para entender el Colonialismo y la Violencia como ejes del orden social dominante. 3. El Derecho Internacional Humanitario: Un enfoque analítico y comparado. 4. El Necropoder en Palestina: La política israelí de control, desplazamiento, expulsión y genocidio. 5. Conclusiones. 6. Fuentes referenciales y documentos consultados.

**Resumen:** Este ensayo académico aborda el conflicto israelí-palestino desde la perspectiva del Derecho Internacional y el ejercicio de la política de dominación, a fin de comprender la situación contemporánea de ambas naciones y el ejercicio unidireccional del poder por parte del Estado de Israel en los territorios palestinos donde impera un clima de colonización y violencia. El necropoder es una categoría que ayuda a entender los factores políticos, militares y económicos que dan persistencia al conflicto, debido en mucho a que los israelitas inculcan la visión de que no puede permitirse dejar a Palestina ser un semillero de grupos terroristas y que ellos tienen el derecho a someter la soberanía de los palestinos. El trabajo se basa en un análisis de los acontecimientos derivados de este conflicto, a través de la lectura y discusión de información de libros, ensayos, artículos académicos y prensa on-line.

**Palabras clave:** Derecho internacional, colonización, violencia, necropoder, necropolítica, conflicto Israel-Palestina.

**Abstract:** This academic essay addresses the Israeli-Palestinian conflict from the perspective of International Law and the exercise of the Policy of domination, in order to understand the contemporary situation of both nations and the unidirectional exercise of power by the State of Israel in the Palestinian territories. where a climate of colonization and violence prevails. Necropower is a category that helps understand the political, military and economic factors that give persistence to the conflict, due in large part to the fact that the Israelites instill the vision that they cannot afford to let Palestine be a hotbed of terrorist groups and that they have the right to subjugate the sovereignty of the Palestinians. The work is based on an analysis of the events derived from this

conflict, through the reading and discussion of information from books, essays, academic articles and online press.

**Keywords:** international law, colonization, violence, necropower, necropolitics, Israel-Palestine conflict.

## 1. Introducción

La raíz del asunto que alimenta el conflicto israelí-palestino no se limita a posturas de dominación territorial, política y económica o hasta de carácter de supremacía religiosa, en virtud de que es incorrecto englobarlo en la conceptualización de un proceso de hegemonía judío-musulmana, pues en siglos de relaciones formales e informales nunca hubo una guerra frontal entre ambas culturas e intereses que se basara en expulsiones masivas, tal como sucedió con la población judías en la España del siglo XV o las terribles persecuciones y asesinatos en los siglos XIX y principios del siglo XX. Históricamente las relaciones convivenciales entre judíos y árabes fueron alteradas en las asimetrías del siglo XIX y comienzos del siglo pasado con la aparición del movimiento sionista europeo, que planteaba la erección de un Estado israelita en los enclaves tradicionalmente islámicos (Brieger, 2010).

El origen del Estado israelí tiene precedente en 1917 con la firma de la *Declaración Balfour* donde el Reino Unido se comprometió a hacer todo lo posible para la creación de un hogar nacional judío en Palestina al término de la Primera Guerra Mundial (Hernández, 2009). Sin embargo, fue hasta 1947 con la Resolución 181(II) de la Asamblea General de la ONU que la Gran Bretaña declaró finalizado su mandato en la zona palestina en 1948, dando paso al fraccionamiento del territorio palestino, con el propósito de erigir dos Estados independientes y soberanos: uno árabe y otro judío (García, 2019).

Pasada la Segunda Guerra Mundial y propiamente en el año de 1949, a través de un ordenamiento internacional arbitrario establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), diferentes poblaciones israelitas diseminadas en el mundo lograron tener un territorio validado por el Derecho Internacional, logrando la configuración de lo que hoy es el Estado de Israel. Tal situación trató de ser manejada como un logro humanitario y de devolución de derechos a la diáspora judía, pero esto no fue así, ya que ello implicó el desplazamiento forzoso/obligatorio e inhumano de miles de palestinos asentados en la franja mediterránea del Medio Oriente.



No obstante que este conflicto no tiene como punto inicial la redistribución equitativa de territorios, sino de hacer efectivos compromisos internacionales con la comunidad israelita, caracterizada en muchas versiones históricas como un pueblo vilipendiado por imperios de la antigüedad y modernos, lo cual es producto de la necesidad de los países más desarrollados y preponderantes de contar con un fuerte aliado occidentalizado, que sea componente de estabilidad para asegurar el control de áreas geoestratégicas en el renglón de producción de hidrocarburos.

El conflicto israelí-palestino más allá de los desastres bélicos, económicos, políticos y humanitarios es una confluencia de posiciones que hacen confluir identidades nacionales, culturales y religiosas disímboles, que no permiten el consenso, la negociación y salidas sustentables y duraderas para evitar que continúe la hegemonía de Israel que, con sus políticas, ha puesto en entredicho el derecho internacional, los derechos humanos y los valores más sublimes de la humanidad, los cuales presuponen libertad, autonomía e independencia de los de los palestinos y otras sociedades árabes (Ferrero, 2024).

Para entender qué hay detrás del escenario de intervenciones y negociaciones en este conflicto, debe ahondarse en saber de la existencia de una serie de violaciones sistemáticas del Derecho Internacional Humanitario, que propicia la aparición de genocidio, violencia, discriminación, explotación laboral, escasez de recursos materiales, enfermedades y hambruna. En el fondo de las cosas está colocado el no reconocimiento de Palestina como Estado libre y soberano, dando pleno reconocimiento a la defensa a ultranza de Israel y de otras naciones aliadas, como el caso de Estados Unidos y la comunidad europea. De acuerdo con datos de la ONU, un poco más del ochenta y cinco por ciento de la población palestina ha sido desplazada y huido de sus enclaves de vida por los incesantes ataques aéreos y terrestres de Israel, que han provocado infinidad de muertes y desolación material y emocional (ONU, 2024).

Por lo antes expuesto, me permito fijar la postura de Ramos (2021) que da como cierta la aceptación académica de que el conflicto entre Israel y Palestina es una cuestión de neocolonialismo, imbuido de constantes ataques bélicos, degradación de los derechos humanos y la imposición de normas estrictas de estancia, trabajo y convivencia, evitando cualquier tipo de brote que pudiera poner en peligro la integridad del Estado de Israel y la seguridad de sus ciudadanos.



Mientras perdure la estrategia de desinformación de medios de comunicación a favor de la supremacía israelita por encima de los intereses legítimos del Medio Oriente y específicamente de los palestinos no podrá haber soluciones explícitas y duraderas al conflicto entre Israel y Palestina, ya que continuarán las políticas irresponsables de caricaturizar al mundo árabe y manipular a la opinión pública para aceptar los condicionamientos israelitas y de sus aliados como razones válidas para mantener sometida a la población palestina en territorios que más bien parecen *ghetos*.

El conflicto israelí-palestino es un ejemplo que pone al descubierto el Necropoder y la Necropolítica en el proceso de la colonización en el siglo XXI, toda vez que queda en evidencia la puesta en escena de lo que Mbembé estipula como el poder de un ente que se presupone superior a otro(s) sobre la vida y la muerte de personas, lo que conlleva al juicio de tomar acciones para decidir quiénes son o no son dignos de existir y quiénes no (Sayegh, 2024).

La autora arriba citada retoma a Mbembé quien afirma que en el caso del conflicto que vive Palestina es un caso de Necropolítica en la ocupación colonial de sus territorios por parte del Estado Israelí, que utiliza el Necropoder para sostener acciones de desocupación, exterminio étnico, político y todo lo que atente contra la seguridad de sus estructuras socioeconómicas en lo que considera zona propia.

Para que esto quede en la agenda de prioridades a nivel mundial es imprescindible hacer visible que no es posible que se reproduzcan modelos de colonialismo con violencia ni que haya autorizaciones veladas de genocidio, explotación, discriminación y sometimiento extremo del pueblo de Palestina. Asimismo, se hace necesario que no persista la supremacía del poder y el dinero de los grupos de países altamente desarrollados ni la manipulación de los medios de comunicación masiva, así como tampoco del racismo occidental hacia el mundo árabe-islámico.

En este ensayo puede observarse la estructura expositiva y analítica sobre el desarrollo contemporáneo del conflicto Israelí-Palestino; las aproximaciones teóricas para comprender el colonialismo y la violencia como elementos sustanciales del orden social dominante; el estado de la cuestión sobre colonialismo, violencia y necropoder; la política de expulsión sistemática de palestinos de sus enclaves de vida.



**Tabla1. Evolución histórica del conflicto israelí-palestino**

Período Colonización Británica	El pueblo Palestino era parte Sociedad de las Naciones y quedó sujeto a la administración británica en 1922. Con el paso del tiempo, dichos territorios se convirtieron en Estados independientes, Palestina, que siguió siendo tratada como un territorio ocupado que necesitaba asistencia y asesoramiento administrativo de sus recursos humanos, materiales
1948: El plan de partición	La división de Palestina en dos Estados independientes, uno árabe palestino y otro judío (Resolución 181 (II), de 1947)". (Naciones Unidas, 2023)
La Nakba (1948)	Éxodo palestino que supondría la expulsión de más de 700 mil palestinos desplazados de manera forzada/obligatoria. Actualmente el número de refugiados asciende a 5.9 millones de habitantes palestinos que están repartidas por todo el Medio Oriente
Guerra de los Seis Días	Enfrentamiento 1967 El Estado de Israel combatió con Egipto, Siria y Jordania, que finalmente ganó con la ayuda de carácter internacional de los Estados Unidos
Guerra del Yom- Kippur	Enfrentamiento 1973 Egipto y Siria se dispusieron a atacar a Israel como revancha al fracaso de la guerra de los 6 días y formaron una nueva coalición árabe para recuperar los terrenos ganados por el Estado judío
La primera Intifada (Levantamiento rebelde, insurrección popular) en 1988	Aparición de Hamas (entusiasmo o fervor) Primera intifada palestina o también llamada revuelta de las piedras, fue una serie de protestas, actos de <u>desobediencia civil</u> y <u>disturbios</u> llevados que se realizaron por palestinos en los territorios palestinos ocupados por Israel, debido a la frustración colectiva y los estragos de la política de colonización, segregación y deshumanización colectiva efectuada por las autoridades del Estado de Israel
Año 2000: La segunda intifada El muro de separación	Imposición de muro separación, control de costas, fronteras y espacio aéreo. La visita de Ariel Sharon al recinto del Monte del Templo y la mezquita de Al-Aqsa en Jerusalén, provocó un levantamiento palestino que se conoce como la segunda intifada
2023: Ataque de Hamas	El 7 de octubre, ataque que deja más de un mil muertos y heridos en Israel y el grupo Hamas toma población judía como rehén. En las primeras horas del día 7 de octubre de 2023, tras un ataque con misiles, unos tres mil miembros de la organización Hamás invadieron territorio de Israel
Fuente: Elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023), García (2019).	



## 2. Aproximaciones teóricas y constructos para entender el colonialismo y la violencia como ejes del orden social dominante

La violencia en la política doméstica e internacional no es el uso indiscriminado, irracional y de corte personal-vengativo de la fuerza física y normativa, que despierta diversas emociones y estragos, sino que es una de las herramientas de los aparatos de dominación de los Estados modernos para mantener, perfeccionar y acrecentar el poder en una población asentada en un territorio. Los aparatos de dominación represivos e ideológicos funcionan como mecanismos de control de los individuos sociales para hacer que se cumplan los ordenamientos fundacionales de las naciones y la protección del *statu quo* legal, político, económico y cultural.

Desde la perspectiva de Fanon (1969) la violencia es un modo efectivo de determinar el desarrollo/evolución/retraso de los países desarrollados y subdesarrollados, que tiene un evidente impacto en la implantación de las políticas colonialistas de los primeros sobre los segundos, es decir, de los que no poseen los adelantos tecnológicos ni científicos, pero sí de recursos naturales y humanos que favorecen a los grandes Estados y sus consorcios.

Por ende, asegura que hay una relación orgánica y funcional entre la violencia y el capitalismo, que es implementada en la colonización y descolonización, a partir de los intereses y metas de los poderosos, como se ha podido ver en las experiencias del periodo comprendido del siglo XVI al XX, tanto en África como en América y Asia, principalmente, imponiendo una postura de dominio que separa, causa dolor y explotación humana y del medio ambiente hasta niveles exorbitantes.

Para entender el planteamiento del autor arriba referido se tiene que comprender los grados de evolución de los países subdesarrollados que eufemísticamente son denominados “en vías de desarrollo” con el objeto de analizar la posesión y desposesión de los colonizados, hecho que es impuesto por los colonizadores en una especie de *apartheid* donde se da permiso a la *praxis* de la violencia, a efecto de que se obtenga la propiedad de tierras, las materias primas y la mano de obra que terminan puestos en los mercados europeos y de América del Norte.

Por su parte, Benjamin (2007) toma la violencia no como un constructo, sino como función instrumentalista del poder, a través de la imposición de programas y leyes de corte marcial, tendientes a hacer preponderar la violencia militar del Estado, apoyándose en las bases filosóficas de T. Hobbes y de Hegel para



fundamentar que la violencia es realmente una institución fundadora y que conserva la trascendencia del Derecho y el Poder.

El investigador antes señalado indica que la violencia no es la utilización indiscriminada de medidas que produzcan dolor físico o mental, sino que es vista como un aparato para definir qué se hace o no, qué se piensa o no, tratando de proyectar el seguimiento a los patrones establecidos de orden y progreso, desechando además que sea interpretada como algo legítimo o ilegítimo, porque lo importante es determinar si es legal y si sirve para la consecución de proyectos políticos y económicos-comerciales.

Dicha violencia sirve como motor de la colonización y hace surgir el conocimiento de que este proceso contiene el factor colonialidad fundado en el modelo mundial del poder capitalista que clasifica los esquemas de poder por medio de la diferenciación racial/étnica y de apropiación de conocimientos y prácticas, así como recursos (Quijano, 2014). Así pues, el colonialismo es al unísono una estructura y supraestructura de dominación y explotación, mediante las cuales la autoridad suprema que llega para ejercer el mando, detenta la posesión, control y distribución de los recursos de producción y del trabajo de una población la asume en un territorio distinto y cuyos centros de poder se encuentran en jurisdicciones ajenas.

No obstante que, a primera vista, pareciera inexorable la reproducción *ad infinitum* de la colonización con la violencia del Estado, Fanon (*op. cit.*) menciona que las condiciones de dominación extremas hacen posible que se originen contradicciones que son propicias para que las masas también consideren acciones de respuesta contra los regímenes coloniales y opresores.

Si esto es así, en las casi ocho décadas de intervención de Israel en los territorios palestinos se han venido dando actos civiles, organizados y otros no tanto, que hacen aparecer protestas, movimientos pacíficos y otros con armas la reivindicación de autonomía y recuperación de la dignidad individual y nacional, aún y cuando el discurso oficialista de los países poderosos, que por cierto fungen como aliados y patrocinadores de las represalias israelitas, o bien, de sus ánimos expansionistas, es de hacer creer al público espectador que los palestinos solamente desean el caos con base en el terrorismo y la desaparición “del gran pueblo judío” que tantos holocaustos sufrieron en el pasado.

Asimismo, lo que establecen Benjamin y Quijano es que, por un lado, hay justificación del derecho de legítima defensa de Israel y por ello se da pie a la utilización de la violencia contra los palestinos, en el caso de estudio que nos ocupa, pero al mismo tiempo, representa la posibilidad de que los colonizadores



demuestren su argumento de despojo y muerte para fundar respuestas también violentas sin ser juzgados por la opinión pública regional y mundial, ya que tienen el mismo derecho a defender lo que desde siglos fue suyo (la tierra y los recursos).

En otra vertiente Mbembe (2016) afirma que el esclavismo y colonialismo en África y Palestina son derivaciones directas del Necropoder, que hace uso de la violencia, que es un elemento constitutivo de los Estados. Desde esta posición teórico-conceptual puede exponerse que la idea de Israel como nación soberana tiene el derecho de desplazar grandes contingentes palestinos y llevar a cabo políticas genocidas, a través de asumir y hacer saber al mundo que pueden ejercer su autonomía con pleno control de la mortalidad de los enemigos con manifestaciones macros de fuego y sangre (Mbembe, 2011).

La colonización va de la mano con los procesos de instauración de violencia, la cual es proveedora de conflictos no sólo físicos, sino sobre todo de matiz mental, que permiten la normalización de la agresividad, racismo, desprecio, discriminación, explotación, deshumanización, humillación y conductas antisociales y hasta de carácter homicida, dando paso a una dialéctica de la posesión con la autorización legal de cometer actos de barbarie para no permitir cambios en los modos en que se efectúa la *praxis* del poder (Mbembe, *op. cit.*).

En relación con la colonización y violencia, la guerra y las cuestiones étnicas y religiosas, por ejemplo, resurgen remasterizadas en los planos regional e internacional, logrando con ello que los poderosos consientan la superioridad de raza y religión sobre otros que no comparten color de piel, creencias, costumbres y modos de actuar. Las posiciones hasta ahora manejadas, permiten entender los fenómenos de violencia institucionalizada, la guerra a escalas insospechadas, a la segregación, explotación y ocultamiento de las miserias interpuestas como modo de vida infrahumano en Palestina, con la excusa de que un grupo (Hamás) es toda la nación y que por ello la respuesta es venganza generalizada, replicando los controles autoritarios que caracterizan al colonialismo y la preponderancia del sistema capitalista y el juego hegemónico de los países poderosos, aglutinados en la ONU, que no dispone de mecanismos eficaces para detener el genocidio y las condiciones deplorables en que se encuentran los palestinos.

El teórico Agamben (2006) se refiere al concepto bio-vida y el gran peso del derecho romano contra todo aquel que cometa un delito lo tenía que pagar con la pena dictada por el soberano, que era corporal y hasta la pérdida de la libertad y la vida, lo que en la modernidad toma asiento en la aparición de las leyes, normas y procedimientos que deben ser respetados y cumplidos para el bien



nacional, regional y mundial y que si son violados, los infractores deben pagar con cárcel, dinero y su propia vida.

Aunado a lo expuesto, en un trabajo previo Agamben (2005) trata lo referente al estado de excepción que da paso a estados de suspensión del marco legal instaurado en la zona de conflicto, a nivel regional e internacional, negando derechos humanos y ampliando en contrasentido los poderes fácticos e ilegales en aras de defender la paz y el equilibrio sociopolítico y económico, lo que se traduce muchas veces en la ampliación del poder de los Ejecutivos.

Luego entonces, en el caso del conflicto israelí-palestino el estado de excepción dicta leyes, decretos y acciones que suspenden los derechos fundamentales y humanos, tal como ha sucedido en la posmodernidad en los escenarios experimentados por la República de Weimar en Alemania después de la Primera Guerra Mundial; el régimen nazi en Alemania durante el periodo 1930-1940 y los más recientes sucesos que derivaron de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Estados Unidos y la política de antiterrorismo global; la reconversión de la vida social y económica durante el brote de la pandemia Covid-19 y lo que significan sesenta años de vicisitudes entre Israel y Palestina, así como en otros países árabes.

En oposición Arendt (2012) define que la violencia brota cuando el poder corre peligro de ser diezmado o destruido, remarcando que ésta puede acabar al poder porque además no es capaz de crearlo, lo que puede ocasionar en todos los casos una situación de descontrol y la aparición del totalitarismo, mismo que pone en riesgo la consecución de una política de desarrollo y equilibrio.

En este sentido es claro que se coincide en el último postulado de la investigadora que subraya que la violencia produce riesgos totalitaristas. Lo cierto es que la violencia si es condición *sine qua non* del poder político de los Estados, es decir, no lo destruye o minimiza, sino que sirve como puntal para la obediencia a los modelos de vida, siempre y cuando se busque un bien mayor general. Sin embargo, esto no acontece en el conflicto entre Israel y Palestina, toda vez que la violencia es unilateral y desproporcionada en cuanto a la hecatombe producida por Israel en comparación con los movimientos palestinos para reivindicar sus derechos, protestar y para “vengar” sus muertos.

Ahora bien, Harvey (1990) asegura que la violencia forma parte de los pilares de los Estados, pues representa una herramienta que construye las razones de ser y hacer en las sociedades posmodernas, por medio de una intrincada maquinaria de posición, presión y hegemonía de identidad nacional,



complejidad cultural y sujeción a los modelos políticos y económicos que hacen funcionar el modo de vida.

En este aspecto, el poder político se consigue unificando los criterios de dominación y desapareciendo todo rasgo de oposición o fuerzas contrarias que pongan en peligro la estabilidad y crecimiento de la dominación. Por ello surge la violencia en los procesos de control y desposesión, que disuelven posturas contrarias y sí uniforman para hacer creer que el sometimiento es parte de la influencia civilizadora.

### **3. El Derecho Internacional Humanitario: Un enfoque analítico y comparado**

Desde el punto de vista de la resolución 181 de 1947 la ONU dio reconocimiento jurídico internacional al Estado de Israel, requiriendo a la nación recién estrenada que después de la primera guerra árabe-israelí de 1948 tenía que retirarse a las fronteras establecidas en la resolución de origen y restaurar la situación de la ciudad de Jerusalén, garantizando el pleno regreso de la población palestina refugiada durante la conflagración, hecho que no se concretó por completo y que por los consiguientes episodios de enfrentamiento entre israelitas y árabes se consideró ilegal la posesión de tierras por parte de Israel, porque representaba una clara ocupación colonialista y el despojo de la soberanía de Palestina (Peco y Fernández, 2005).

Desde el punto de vista de Israel su derecho internacional a ser una nación está en el contenido de la resolución 181 y la propia declaración previa de Balfour y, por ende, tiene toda la capacidad de hacer todo lo posible para sobrevivir y brindar seguridad a la población judía y sus bienes muebles e inmuebles, lo que ha hecho que sus políticas lo lleven a tomar medidas que exceden su potestad, imponiendo medidas expansionistas-colonialistas y la segregación antihumana del pueblo palestino.

Con base en lo antes expuesto, aparece la figura del Derecho Internacional Humanitario, que no tendría que ser directamente proporcional a la aplicación en situaciones de conflictos bélicos entre países o regiones si el Derecho se respetara. De cualquier forma, éste tiene como función principal la garantización de condiciones humanas en un proceso concreto de deshumanización. Esto significa que el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un conjunto estructurado de normas y convenciones para solucionar problemas de tipo humanitario en tiempos de crisis armamentística, a fin de restringir el uso de



métodos extremistas de violencia, encarcelamiento, tortura, violencia, explotación y crueldad por parte de las partes en conflagración.

El DIH es el marco jurídico que tiene como intención encontrar los puntos de equilibrio de los derechos fundamentales y humanos de los países en conflicto y las personas, a efecto de evitar a toda costa excesos que pongan en peligro la continuidad de la vida humana y el medio ambiente.

Como puede verse el DIH es un compendio de normas muy sublimes, pero que carecen de cualquier rol legitimador y de obligatoriedad en la determinación de juicios sobre situaciones de uso de la fuerza y la violencia en conflictos entre naciones. Lo que sí está previsto es que sea el Derecho Internacional General (DIG) el marco jurídico mundial que prevenga lo que no es justo, tal como queda establecido en el artículo 2, inciso 4 de la Carta de las Naciones Unidas) o permitiendo su utilización sólo en casos excepcionales de legítima defensa frente a ataques bélicos, como lo estipula el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas) o cuando el Consejo de Seguridad decide hacer presencia con fuerza ante una amenaza a la paz regional o internacional, tal y como es indicado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Salmón, 2024).

Sin embargo, de acuerdo a la resolución 242 de la ONU quedó estipulado un marco normativo para no permitir la ocupación de territorios árabes (palestinos) por parte de Israel a través de métodos de guerra y de violencia, pero en la realidad no se cumplió más que por espacios breves y sumamente vigilados, que permitieron la práctica de una Necropolítica israelí al violar constantemente los artículos 44 y 49 incluidos en el IV Convenio de Ginebra de 1949 por el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como lo relativo al trato indebido y protección a la población civil en tiempos guerra, que obligó a un pronunciamiento contra Israel, que con el paso del tiempo y las circunstancias de poder, quedaron en amonestaciones verbales y nada más.

Tal escrito dice —en su parte medular— lo siguiente:

“(…) La consecuencia directa de esta política agresiva y obstruccionista de Israel es su desvergonzada negativa a devolver las tierras que no le pertenecen y a retirar SUS fuerzas de los territorios árabes que ha ocupado. Todo el mundo, incluidos los Estados miembros de las Naciones Unidas, condenan a Israel precisamente por todo esto y exigen enérgicamente que ponga fin a la agresión contra los Estados árabes, que no utilice la fuerza en sus relaciones con ellos y que retire inmediata e incondicionalmente sus tropas de los territorios árabes ocupados” (Naciones Unidas, 1979).



A pesar de las limitantes del DIH cabe resaltar que con las convenciones y leyes De la Haya, Ginebra y Nueva York, consolidadas a lo largo del siglo XX y reformadas para adquirir contundencia a nivel internacional sobre todo en lo relativo a las cuestiones de discrepancias profundas y la guerra entre naciones, permiten la creación, vigilancia y seguimiento de una serie de artículos del Derecho Internacional para proteger la legalidad/legitimidad de quienes hacen la guerra por causas justificadas, o bien, cómo son los principios que tienen que respetarse, tales como: las zonas de ocupación, los derechos humanos, el tratamiento de prisioneros y heridos. Sea como fuere la jurisprudencia más elevada sobre los DIH y el Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) realizada por el Tribunal de la ex Yugoslavia deja ver que la esencia del *corpus* internacional está situada en la protección de la dignidad humana de todas las personas, cualquiera sea su género o condición (Salomón, *op. cit.*).

Con estas premisas normativas tiene que quedar muy claro que el Derecho Internacional Humanitario está ligado al del Derecho Internacional General y también el de los Derechos Humanos, sobre todo en lo concerniente a la reunión de prioridades en los tiempos de guerra, tal como sucede en el conflicto Israel y Palestina, pues se deja en el vacío los condicionamientos mínimos del primero ante la superioridad financiera y bélica frente al segundo, lo que perjudica el respeto y la humanidad de los palestinos y de la ocupación violenta de sus territorios, que a ras de piso significan sus aposentos, los lugares comunes para convivir, para curarse, para estudiar, convivir, comer y entretenerse.

Como señala Salomón (*op. cit.*) debe estar siempre presente la aplicación —sí o sí— del régimen jurídico de los conflictos armados internacionales (CAI) que se hayan declarado o pongan de facto un enfrentamiento armado; que los casos de ocupación total o parcial de territorios de una alta parte contratante, aunque no se encuentre resistencia militar y que se respete la lucha de un pueblo contra la dominación colonial y/o la ocupación extranjera, así como de los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho a la libre determinación.

Estos presupuestos legales, que han encontrado la mayoría de apoyos en el ámbito internacional no son respetados y mucho menos acatados por las autoridades del Estado de Israel, toda vez que ante cualquier sospecha que involucre su sobrevivencia y seguridad nacional, inmediatamente toman acciones precisas para intimidar, bombardear, matar, destruir edificaciones sin mediar diálogos y mucho menos acatar recomendaciones de los organismos internacionales. Esto a su vez, encuentra un caldo de cultivo para replicar tal actitud, en virtud de que los aliados (EUA y la comunidad europea, por ejemplo, intervienen como mediadores a favor de las prácticas autoritarias y criminales



de Israel frente a las instituciones internacionales y corporativos empresariales y gobiernos afines.

Amén de que están pendientes miles de muertes de civiles —desde niños hasta adultos mayores—, de la destrucción de edificios públicos que brindan servicios primordiales para la consecución de la vida en Palestina, del destrozamiento y desaparición de patrimonio tangible e intangible de la humanidad, de la escasez y negación de comida, educación, salud y vestimenta a la población palestina, la permanente violación del DIH y DIDH dota de un poder supremo, extremo, genocida y cuasi dictatorial al Estado de Israel para tratar como enemigos a la sociedad palestina, confundiendo a propósito que los grupos llamados “terroristas” sean el rasero con el que miden sus intervenciones directas y mortales contra la sociedad de Palestina.

Desde 2002 y hasta la actualidad el gobierno israelí ha construido el “Muro” y una serie de dispositivos de seguridad para separar inhumanamente a la población propia de la palestina, exacerbando la discriminación, la violencia, la explotación y las miserias, toda vez que tienen que ver con zanjas de cuatro metros de ancho y profundidad, vallas electrificadas con cámaras de vigilancia de última generación, puestos de vigilancia fuertemente armados, controles de identidad, horarios definidos de traslado y estancia, entre otras cuestiones que no dan pie a la humanización de las personas y el respeto a sus derechos humanos y fundamentales.

Tal situación viola el artículo II de la Convención de la ONU, que considera como genocidio cualquiera de los siguientes actos cometidos con la intención de destruir, total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso:

1. Matar miembros del grupo.
2. Causar graves daños físicos o mentales a los miembros del grupo.
3. Someter intencionadamente al grupo a condiciones de vida destinadas a causar su destrucción física, total o parcial, e
4. Imponer medidas destinadas a impedir el nacimiento de niños dentro del grupo (Naciones Unidas, 2024).

En la comunidad internacional, alejada de las luces y estridencias de los medios de comunicación efectivos para las élites políticas y económicas, hay coincidencias plenas en la crítica directa contra el Estado de Israel, porque sus actuaciones son realmente acciones desmedidas que van contra lo humano, como sucedió en los recientes ataques en la ciudad de Rafah, que dieron como resultado una catástrofe humanitaria. Asimismo, los organismos como la Corte



Internacional de Justicia y la ONU, aunque de manera ambigua y tibia están investigando las vulneraciones del Derecho Internacional Humanitario realizadas por el Estado de Israel, que no ha actuado con base en una defensa estratégica de su territorio, sociedad y bienes, sino que funge como un ente destructor que presumiblemente asume una postura genocida y de limpieza étnica-cultural-religiosa-social.

Con base en informes de Human Right Watch (2024) en Cisjordania, en 2023, las fuerzas israelíes asesinaron a 492 palestinos, entre ellos 120 niñas y niños, según datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), lo que representa el doble que, en cualquier otro año pasado, que incluyen además muertes ilegales originadas por el uso indiscriminado y excesivo de fuerza letal israelí y de ejecuciones extrajudiciales.

Así también en el informe de Amnistía Internacional, (2024, p. 263) deja ver que:

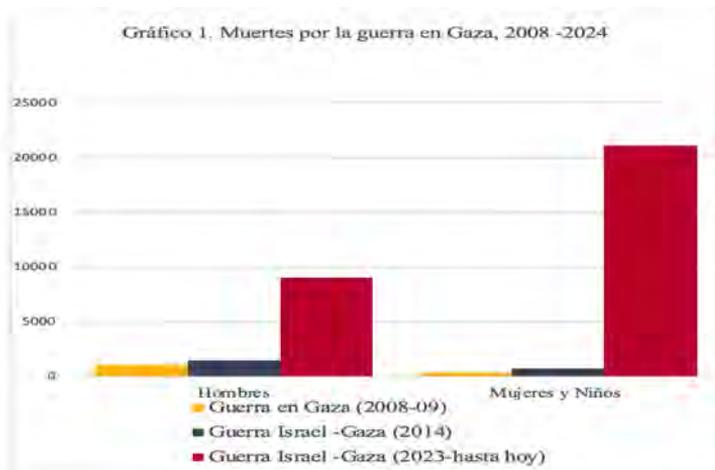
“El gobierno de Benjamín Netanyahu confió responsabilidades militares y policiales a políticos que habían incitado al odio racial y propuesto anexionar territorio palestino y expulsar a su población. Las autoridades israelíes mantuvieron su sistema de apartheid con la aprobación de leyes que acentuaron aún más la segregación de la población palestina y la confinaron en zonas deprimidas, así como con la aplicación de políticas que fomentan la desposesión sistemática de las personas palestinas. La destrucción arbitraria, la demolición de viviendas, la privación de acceso a los medios de subsistencia (Amnistía Internacional, 2024, p. 263)”.

Aunado a ello, según los datos difundidos por la OCAH, las fuerzas israelíes mataron a 493 personas palestinas, en su mayoría civiles, durante operaciones efectuadas contra supuestos grupos armados en Yenín y Nablús; 12 mil quinientas personas han resultado heridas y un poco más de 110 niñas y niños en Cisjordania, incluida la ciudad de Jerusalén (Amnistía Internacional, 2024: Ibidem).

En el Gráfico 1, se muestran las bajas civiles de palestinos, hasta febrero de 2024, las muertes ascendían a 30.139 decesos (Thomas et al., 2024). La mayor preocupación en el último análisis demográfico era que el setenta por ciento de los muertos eran mujeres y niños. Este último conflicto armado entre Israel y Palestina es el que más infantes y mujeres palestinos muertos a dejado. Como se puede ver, las razones israelitas se colocan por encima de los derechos humanos, de los derechos fundamentales y de cualquier tipo de lógica, ya que, en el ejercicio real del poder, la Necropolítica y el Necropoder no aceptan ninguna una observación/recomendación y mucho menos sanción.



Por encima del entramado jurídico internacional, de derechos humanos y del mínimo indispensable para enarbolar los principios y alores más sensibles de sentirse humanos, el Estado de Israel lena las relaciones convivenciales, el mundo de la cotidianeidad de los palestinos con detenciones arbitrarias, cercas, vallas, vejaciones, encarcelamientos, desapariciones, explotación laboral, desapariciones forzadas, secuestros, asesinatos y una serie de obstáculos para que los pobladores de Palestina y territorios todavía ocupados no tengan servicios públicos ni los recursos materiales indispensables para vivir dignamente (comida, atención médica, medicamentos, ropa, educación, trabajo, casa y salvaguarda de la integridad física, mental y emocional).



Fuente: Elaboración propia con datos de Thomas *et al.* (2024), Spagat y Silverman (2023).

Visibilizar lo que pasa en Palestina, lo que se ocurre fuera de la línea panorámica de los reflectores comunicativos, que emiten los medios masivos afines a los países poderosos, dará la oportunidad de sensibilizar que en el tercer milenio no es posible que se reproduzca el modelo de colonización y violencia en contra de seres humanos por discrepar política, económica o por diferencias en creencias y cultura y, mucho menos, cuando se trata de ocupaciones no legítimas, propiciadas por intereses coyunturales que favorecen a un polo de la ecuación, que en este caso real se trata de Israel en detrimento de Palestina.



#### **4. El necropoder en Palestina: La política israelí de control, desplazamiento, expulsión y genocidio**

Inicio este último apartado del ensayo con la cita íntegra del investigador A. Mbembe, para ofrecer la dimensión exacta de la necropolítica y su particularidad funcional de necropoder que está presente en el conflicto Israelí-palestino, que recobra los elementos más negativos de la colonización y la violencia en aras de la defensa de conceptos “divinos”, de historicidad religiosa y de asegurar la supervivencia de la población judía residente desde hace apenas 75 años y la gobernabilidad, así como la presencia a nivel regional y mundial de la comunidad judía, que es uno de los grupos poderosos en el comercio, la producción y las finanzas:

El terror se convierte, por lo tanto, en una forma de marcar la aberración en el seno del cuerpo político, y lo político es a la vez entendido como la fuerza móvil de la razón y como una tentativa errática de crear un espacio en el que el “error” fuera minimizado, la verdad reforzada y el enemigo eliminado. Mbembe (2011, p. 28).

A partir de que Achille Mbembe expusiera en 2003 la necropolítica en el continente africano se ha utilizado como una herramienta conceptual para analizar los procedimientos en que los poderes legales y fácticos disponen de la fuerza de las instituciones de los Estados nacionales para dictaminar quién vive o no, convirtiendo a los seres humanos en objetos y estadísticas que sirven para afinar los canales de dominación de gobiernos. La necropolítica es la estrategia en que se define el valor de la vida humana y ciudadana como un capital que puede ser respetado o no, dependiendo de los objetivos y necesidades coyunturales y/o largo plazo de los grupos hegemónicos con la indulgencia de los aparatos estatales a nivel nacional y global, que vayan de la mano de los imperativos del sistema de vida sin importar ideologías ni estatutos o principios políticos formales de gobernantes.

En este sentido, el necropoder y la estrategia de la necropolítica de los Estados posmodernos no se sitúa en el limbo teórico, en las políticas ocultas que no aparecen en los planes de gobierno o los programas de cumplimiento a los requerimientos domésticos e internacionales, que tiene como finalidad hacer uso del aparato represivo e ideológico para mantener control de los procesos de dominación en las masas sociales, sino es un imperativo real que se traduce en el ejercicio de la tecnología informática, de vigilancia, armamentista, de conocimientos aplicados a la guerra y logística, para mantener sojuzgados a territorios que, a su parecer, son hostiles, definiendo si se activan protocolos concretos para exterminarlos de manera total o selectiva, o bien, matarlos rápida



o sutilmente, para que no sigan representando un peligro a la integridad nacional y de intereses de todo tipo.

En esta tendencia de colonización posmoderna, los medios de comunicación europeos y norteamericanos, que generan casi toda la información circulante en el mundo, han reproducido y propagado la narrativa épica de los israelitas a través de la historia y cómo después de “recuperar” algo de su territorio se enfrentan en el día a día numerosos conflictos con los palestinos y otras naciones árabes. Ante este hecho que se da por bueno y válido, se da una especie de autorización, una patente de Corso para mantener un clima de violencia permanente, que no de excepción, que da carta abierta al autoritarismo, a las arbitrariedades, a la muerte y la desaparición de todo lo humano, en pos de la defensa de la soberanía y la seguridad de Israel.

Numerosos estudios ya han demostrado que es falsa estas maneras de comunicar las historias, porque en el fondo del asunto no fueron en la década de los cuarenta y cincuenta los líderes árabes quienes pidieron a sus compatriotas abandonar sus territorios vitales motu proprio, que es parte importante de los mensajes transmitidos por los israelitas, que durante mucho tiempo han sostenido que no hay lugar para dos pueblos en un mismo territorio y que su objetivo final es expulsar a !a mayor población posible, si no es que toda de Palestina.

El conflicto palestino-israelí, materializado en acciones de guerra y campo de concentración muy parecido a los que los propios israelitas sufrieron en el régimen nazi casi a la mitad del siglo XX ha sido factor de destrucción y asesinatos al por mayor: cerca de 500 ciudades y pueblos que eran árabes dejaron de serlo, impidiendo con esto el retorno de sus habitantes, aunque unos pocos, cerca de 100 mil, pudieron quedarse a sufrir inclemencias provocadas por las políticas necropolíticas del Estado de Israel. Más allá de cualquier valoración moral o ética sobre lo que ha pasado, el debate serio está centrado en debatir con responsabilidad y compromiso acuerdos óptimos y ejecutables, para evitar que miles y miles de palestinos y árabes continúen viviendo en zona de guerra permanente y todo lo que conlleva el estado de emergencia, que simboliza carencias, fallas, miseria y muerte (Brieger, *op. cit.*).

Hago hincapié al planteamiento de Mbembe cuando ratifica que la ocupación más representativa del necropoder es la ocupación colonial de los territorios palestinos, que se inmiscuye a través de la necropolítica fundada en la fuerza, en el distanciamiento de los derechos internacionales y humanos , aduciendo un poder divino-sagrado, tradicionalista y hasta histórico para destacar la violencia en su máxima expresión en la franja de Gaza y Palestina en lo general y haciendo uso de



tecnología de guerra y de un exterminio selectivo y sin tregua que le dé todas las posibilidades triunfar en el menor tiempo posible a los israelitas, en una especie de contubernio con los aliados capitalistas, dentro de los que se aprecian ampliamente a EUA, Reino Unido, entre otros (Villalobos, 2022).

Lo que se aprecia es que la aplicabilidad intermitente del necropoder en Palestina ha hecho que sus territorios y sociedad vivan en un estado de fragmentación y polarización, en un estado de excepción donde predominan rasgos de miseria, podredumbre humana, rencores añejos, odios insalvables, pobreza extrema, explotación laboral, bajezas humanas, escasez material y nulas expectativas por futuros mejores.

Se trata de un territorio donde las políticas globalizadoras de colonialismo posmoderno y el necropoder se visualizan y viven en la cotidianeidad del mundo de la vida, haciendo presente el poder soberano de Israel que ejerce su poder de dominación por medio del control extremo y el exterminio a gran escala de la población palestina con la complacencia de los grupos de países aglutinados en el G-5, justificando su actuar por la “amenaza de los árabes”, que son caracterizados como fundamentalistas y promotores del caos internacional y que son los elementos a los que se deben eliminar (física, emocional, mental y culturalmente) sin mayores preámbulos legales o procedimentales, porque consideran que si hay retrasos en este cometido está dándose cabida a la inseguridad y la catástrofe israelí y del mundo occidental.

## 5. Conclusiones

Seguir viendo el conflicto israelí-palestino como un binomio donde la parte ofensiva posee razones históricas y legales suficientes para ocupar espacios geográficos que pertenecieron por siglos y siglos a pueblos árabes y, la otra, la receptora de mandatos internacionales y del embate bélico, sea criminalizada por reivindicar su territorio, soberanía y luchar por hacer justicia ante una cauda de muertes provocadas por una Necropolítica que acusa, detiene, tortura y mata a quien disienta y actúa en respuesta a la colonización violenta disfrazada de ocupación para la tranquilidad de Israel e intereses de occidente; es condenar el entendimiento real del problema y sucumbir al imperio de la sinrazón, dando “palos de ciego” con posturas y propuestas que se quedan en papel y en las expresiones democratizadoras de organismos internacionales y estadistas, pero que no resuelven el fondo del asunto, al continuar permitiendo el necropoder que aísla, golpea, discrimina, inhumaniza y asesina a palestinos en sus propias tierras.



Para entender los nuevos procesos de colonización y violencia se requiere tener presente el necropoder, a fin de analizar las entrañas y los fines últimos de los planteamientos estructurales que llevan a cabo los Estados nacionales y supranacionales que comandan las políticas del sistema capitalista globalizado con el ánimo de seguir vigentes y en una posición hegemónica.

Comprender y visibilizar la Necropolítica es admitir que existe una estrategia global, que se particulariza conforme las necesidades espaciales y temporales de los centros de poder, que intenta una y otra y otra vez, naturalizar y promover la muerte dosificada o “de un solo golpe” de contingentes humanos y la desposesión de territorios que son importantes para la geopolítica y la seguridad interna y externa, así como para la extracción de recursos naturales y/o humanos que incrementen la acumulación de capital.

En el caso del conflicto Israelí-palestino estoy convencido que es urgente y prioritario dejar a un lado los posicionamientos del estado de Israel y sus aliados mundiales (primordialmente Estados Unidos) que cuentan una historia de culpabilidad del pueblo de Palestina, que son los palestinos quienes violentan el entorno de Medio Oriente y que ponen en peligro la democracia y el buen desarrollo de las actividades económicas de la zona, lo que perjudica muchas operaciones comerciales, financieras y logísticas a nivel mundial.

Hay que desechar de una vez por todas los razonamientos de que la colonización y la violencia israelita procede del comportamiento violento y subversivo de Palestina y, por ello, debe impactarse con medidas que mejoren su actuar, sus instituciones políticas y liderazgos, a efecto que las opciones empleadas hasta el momento por Israel dejen de ser tan profundas, ya que sólo pretenden la legítima defensa, lo que impide visualizar correctamente que el conflicto es de dos naciones, pero que involucra la participación objetiva y racional del mundo entero, siendo muy difícil resolverlo cuando la postura del poderoso, el que mata, desplaza, discrimina y encierra sea la parte a la que se hace caso.

Sólo si se comienzan a negociar y poner soluciones concretas en cuanto al alto parcial o total de detenciones extensivas y arbitrarias de palestinos; al permiso de entrada de ayuda humanitaria en los campos de desplazados/refugiados; la reconstrucción de la infraestructura y servicios destruidos por la guerra; la desaparición de una política propagandística que criminaliza la voz palestina que desea paz y desarrollo sin violencia ni discriminación y mucho menos asesinatos, desapariciones, encarcelamientos injustos y miserias materiales, mentales y emocionales.



Si esto fuera posible muchos de los problemas hasta ahora no resueltos podrían entrar en una fase de negociación seria para solventar, de manera equitativa y sostenible, el radicalismo de movimientos armados árabes con fundamentalismo religioso, lo que sería detonante para que se abandone la lógica del terrorismo y la contra respuesta directa e inmediata israelí e indirecta de sus aliados occidentales, que ahonda la violencia extrema, a través de medidas provenientes de la estrategia de Necropoder, que insiste en proponer acciones precisas de desaparición, expulsión, pobreza, escasez y muerte en forma selectiva y al mayoreo.

Tales disposiciones criminales —desde cualquier ángulo de análisis— están íntimamente vinculadas con la política global de los países poderosos financiera y tecnológicamente hablando, que coloniza lo que consideran “la periferia”, con la finalidad de establecer un marco legal, económico, cultural e ideológico para explotar, dominar, extraer todos los recursos disponibles y someter a la población a una dominación extrema por medio de relaciones asimétricas que enraízan racismo, tortura, separatismo y muerte, imponiendo además la eliminación gradual de la población nativa.

Por tanto, es necesario que esta problemática sea tratada como una situación que involucra la voluntad y esfuerzos de la comunidad internacional, a efecto de que se deje de lado la hipocresía en que muchas veces cae n las relaciones exteriores de los Estados y, luego entonces, exista un abordaje de que para solucionar el conflicto entre Israel y Palestina se requiere de puntualizar lo relativo a la colonización de los territorios ocupados recientemente por el primero, para evitar a toda costa la perpetuación de la violencia, el bloqueo comercial, la falta de admisión de todo tipo de ayuda humanitaria y de juicios sumarios contra la disidencia social de miles de palestinos que han visto muertos a familiares y amistades y destruido su ciudad y patrimonios.

Considerar que el Estado de Israel no tiene la razón primigenia ni que tiene que ser recompensado con autorización para matar o poner en el extremo infrahumano a la sociedad palestina, es conceder el espacio suficiente para que los valores humanos y democráticos que tanto se presumen en los foros nacionales e internacionales se concreten, desterrando la necropolítica como fuente de exclusión social, de las desapariciones y desplazamientos forzados, de la dosificación de enseres, medicamentos y ropa, de la promiscuidad laboral que explota y pone en su mínima expresión la supervivencia palestina, entre otras cosas; es entrar a una nueva dimensión que realza la magnitud del conflicto, pero no para profundizar la discordia y lo negativo, sino para encontrar vías efectivas para la solución sustentable y duradera.



## 6. Fuentes referenciales y documentos consultados

Agamben, G. (2005). Estado de excepción. Homo sacer II, I, Adriana Hidalgo Editora.

Consultado en:

<https://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/2017-08/Agamben%20Giorgio%20-%20Estado%20de%20excepcio%CC%81n%20-%20Adriana%20Hidalgo.pdf>.

Agamben, G. (2006). Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida, I, Pretextos. Consultado en: <https://desarmandolacultura.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/04/agamben-giorgio-homo-sacer-vol-i.pdf>.

Aguilar, P. (2014). Violaciones al Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados en los territorios palestinos ocupados por Israel, Trabajo de Tesis, Facultad de Derecho de la UNAM. Consultado en: <http://132.248.9.195/ptd2014/marzo/0709788/0709788.pdf>.

Amnistía Internacional (2024) La situación de los derechos humanos en el mundo, 491pp. Consultado en: <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/7200/2024/es/>

Arendt, H. (2012), *Sobre la violencia*, trad. Guillermo Solana, Editorial Alianza, Madrid, España.

Benjamin, W. (2007), Hacia la crítica de la violencia, Obras Walter Benjamin, libro II, v 1, Madrid, Abada Editores. Consultado en:

<https://direccionmultiple.wordpress.com/biblioteca-w-benjamin/>.

Brieger, P. (2010). El conflicto palestino-israelí. 100 preguntas y respuestas, Argentina, Editorial Capital Intelectual. Consultado en:

<https://www.stes.es/ceuta/archivos/brieger.pdf>.

Fanon, F. (1969). Los condenados de la tierra, México: FCE. Consultado en:

[https://www.proletarios.org/books/Fanon-Los\\_condenados\\_de\\_la\\_tierra.pdf](https://www.proletarios.org/books/Fanon-Los_condenados_de_la_tierra.pdf).

Ferrero, A. (2024). El conflicto palestino-israelí: Análisis e Investigación sobre la perpetuidad del conflicto dentro de la estructura social Israelí, España, Universitat Oberta de Catalunya. Consultado en:

<https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/149453/1/albaferreroTFG0124memoria.pdf>.

García, M. (2019). *Análisis Jurídico Internacional del Conflicto*. Trabajo de fin de Grado, España, Universidad de Almería. Consultado en:

[https://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/7861/2072\\_TFG\\_GARCIA%20LIVER%2C%20MARIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/7861/2072_TFG_GARCIA%20LIVER%2C%20MARIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Hernández, M. (2009). Breve historia del pueblo de Israel, ayer y hoy ¿Puede haber una esperanza de paz en ese territorio?, Historia Actual On Line. Consultado en:

<https://doi.org/10.36132/hao.v0i20.318>.

Human Rights Watch. (11 de enero 2024). Israel/Palestina: Muertes y represión sin precedentes. Consultado en:

<https://www.hrw.org/es/news/2024/01/11/israel/palestina-muertes-y-represion-sin-precedentes>.

Mbembe, A. (2011). Necropolítica. Sobre el gobierno privado indirecto. Santa Cruz de Tenerife, Editorial Melusina. Consultado en:



- <https://campodiscursivo.paginas.ufsc.br/files/2021/09/TEXT0-7-Mbembe-Necropolitica.pdf>.
- Mbembe, A. (2016). *Crítica de la razón negra: ensayo sobre el racismo contemporáneo*, Ned ediciones. Consultado en: <https://construcciondeidentidades.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/02/mbembe-critica-de-la-razon-negra.pdf>.
- ONU (2024). Israel-Palestina: ¿Qué es la Convención sobre el Genocidio? Consultado en: <https://news.un.org/es/story/2024/01/1527017>.
- ONU (2023). Historia de la cuestión de Palestina. Consultado en: <https://www.un.org/unispal/es/history/>.
- ONU (1979). Actas oficiales del Consejo de Seguridad, Resolución 242/Resolución 331., pp. 1-22. Consultado en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/301/28/pdf/nl730128.pdf?token=TszbeJ255TSfeJwsVa&fe=true>.
- Peco, M. y Fernández, M. (2005). El conflicto palestino-israelí, España, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Ministerio de Defensa de España. Consultado en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/l/el-conflicto-palestino-israeli.pdf>.
- Quijano, A. (2014). *Colonialidad del poder y clasificación social*, CLACSO. Buenos Aires, Argentina., pp. 285-327. Consultado en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>.
- Ramos, J. (2021). ¿Por qué Palestina-Israel es una cuestión de colonialismo de asentamiento? *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 124(4), 135-161. Consultado en <https://doi.org/10.55509/ayer/124-2021-06>.
- Salmón, E. (2024). Introducción al Derecho Internacional Humanitario, Pontificia Universidad Católica de Perú. Consultado en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25212.pdf>.
- Spagat, M. y Silverman, D. (02 noviembre de 2023). *Who has been killed in Gaza? Two experts examine the data*. Every Casualty Counts. Consultado en: <https://everycasualty.org/who-has-been-killed-in-gaza-two-experts-examine-the-data/>.
- Sayegh, N. (2023). Cómo Israel utiliza el biopoder y la necropolítica para controlar los cuerpos palestinos, *The New Arab*. Consultado en: <https://www.newarab.com/features/how-israel-uses-biopower-and-necropolitics-act-war>.
- Thomas, M., Horton, J. y Benedict, G. (01 de marzo de 2024). *Análisis BBC: ¿Ha matado Israel realmente a 10.000 combatientes de Hamas?* BBC. Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c1w1ee3qnz8o>.
- Villalobos, C. (2022). La necropolítica y el poder soberano, el nuevo horizonte de la muerte en el contexto contemporáneo, Chile, Universidad Academia. Consultado en: <https://bibliotecadigital.academia.cl/server/api/core/bitstreams/b29610ac-ffa5-440a-a553-191ac6287ba4/content>.





Núm. 1  
Noviembre de 2024

PS  
POLITEIA del SUR

### Colaboradores

Marco Antonio **Adame Meza**. Director y profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano”, de la Universidad Autónoma de Guerrero. Es integrante del cuerpo académico CA-216-UAGRO Actores, Instituciones y Procesos Políticos. Perfil deseable PRODEP y Candidato en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Cuenta con publicaciones en temas vinculados al estudio electoral y calidad de la ciudadanía. Correo: marcoadameza@uagro.mx.

Xóchitl Angélica **Arreola Ávila**, Maestra en Educación Superior, actualmente adscrita a la Universidad Autónoma de Nayarit. Ha publicado artículos sobre juventud, educación y democracia. Ha participado en proyectos de investigación sobre violencia en las IES. Ha impartido docencia en licenciatura y maestría. Pertenece al Núcleo Académico Básico de la Maestría en Estudios de Género de la UAN. Su línea de investigación es Género, Educación y Trabajo. <http://orcid.org/0009-0000-8201-653X>. Correo: xochitl.arreola@uan.edu.mx.

Juan Carlos **Benalcázar Guerrón**. Abogado docente, investigador y coordinador del programa internacional de maestría en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Profesor en el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, Ecuador. <https://orcid.org/0000-0003-0465-2287> Correo: jbenalcazarg@hotmail.com.

Thais E. Alessandria **Camacho**. Profesora Titular de la Facultad de Administración Pública, Universidad de Panamá.

Mariela **Cázares Núñez**. Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero, donde es Coordinadora General de Posgrado e Investigación. Secretaria Técnica de la Mesa Directiva de la Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales. <https://orcid.org/0000-0003-1807-7199> Correo: 19806@uagro.mx.

Aviva **Chomsky**. Doctora en Historia, coordinadora y docente del área de Estudios Latinoamericanos en la Universidad Estatal de Salem. Sus libros más recientes son: *¿La ciencia es suficiente? Cuarenta preguntas críticas sobre la justicia climática* y *La historia olvidada de Centroamérica: revolución, violencia y las raíces de la migración*. Actualmente trabaja en un libro sobre Indigeneidad y extractivismo en el noreste de Colombia.



- Isaac Augusto **Damsky**. Profesor Regular Adjunto de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del European Group of Public Law de la European Public Law Organization. Miembro Fundador y Titular de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, de la Asociación Internacional de Derecho Municipal y de la Asociación de Derecho Público del Mercosur. Consejero editorial de diversas revistas y Profesor de posgrado en Universidades Públicas de América Latina y Europa.
- Adrián **Espinoza Chapula**. Doctorado en Estudios de Violencia en Derechos Humanos. UAGRO. Actualmente se encuentra especializándose en Construcción de Paz en entornos violentos. Correo: [adrian\\_chapula@hotmail.com](mailto:adrian_chapula@hotmail.com).
- Lourdes Consuelo **Pacheco Ladrón de Guevara**. Doctora en Ciencias Sociales por la UNAM, actualmente adscrita a la Universidad Autónoma de Nayarit. Investigadora Nacional Emérita del SNI. Su producción académica se ha realizado en temas sobre “Género y democracia”, “Juventud Rural”, “Violencias de género”. Ha impartido docencia en licenciatura, maestría y doctorado. Pertenece al Núcleo Académico Básico de la Maestría en Estudios de Género y del Doctorado en Ciencias Sociales, ambos de la UAN. Su línea de investigación es Género, Democracia y Violencia. <http://orcid.org/0000-0002-7663-2747>. Correo: [lpacheco@uan.edu.mx](mailto:lpacheco@uan.edu.mx).
- Francisco Javier **Urciaga Espinosa**. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Nayarit, donde está adscrito. Es integrante del SNI. Parte de su producción se ha concentrado en temas sobre “Participación Política de las Mujeres en Asambleas Legislativas, Agendas de Género, Política y Género”. Ha impartido docencia en licenciatura, maestría y doctorado. Pertenece al Núcleo Académico Básico de la Maestría en Estudios de Género de la UAN. Realizó una Estancia Académica Doctoral en la Universidad Complutense de Madrid, España, en el 2018. Su línea de investigación es género y política, mujeres y poder legislativo. <http://orcid.org/0000-0003-2281-2862>. Correo: [francisco.urciaga@uan.edu.mx](mailto:francisco.urciaga@uan.edu.mx).
- Javier **Saldaña Almazán**. Licenciado en Derecho por la Escuela Superior de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro en Administración por el Département Des Sciences Administratives de la Université du Québec y Doctor en Comunicación Social por la Universidad de La Habana-Universidad Autónoma de Guerrero. Rector de la Universidad Autónoma de Guerrero, 2023-2027.
- Jesús **Tovar Mendoza**. Profesor-investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha sido Presidente de la Asociación Mexicana de Ciencia Política y miembro de la Junta Directiva de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales Correo: [jesustovarmendoza248@gmail.com](mailto:jesustovarmendoza248@gmail.com).

