

25

Vol. 13 Núm. 25 enero-junio 2024

ISSN: 4425

Revista Mexicana  
de Análisis Político  
y Administración Pública

**remap**

Universidad de Guanajuato  
Departamento de Gestión Pública  
División de Derecho, Política y Gobierno

---

# Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública

VOLUMEN XIII, Número 25  
enero-junio 2024

## Presentación

Fernando Patrón Sánchez. . . . . 5

### Artículos

**Citizen Incivility Toward U.S. Presidential Candidates in the 2016  
Election: She's a Devious, Self-Indulgent, Manipulative Liar and  
He's a Racist, Dishonest, Dangerous Deplorable**

Dennis L. Plane

Joseph Gershtenson. . . . . 9

**Procesos de justicia transicional en Argentina (1983-1985)**

María Eliana Funes. . . . . 49

**El federalismo en México, una mirada desde el ámbito jurídico**

Beatriz Martínez Carreño

María Isabel Garrido Lastra. . . . . 81

**Transformación digital del poder judicial chileno**

Danielle Zaror Miralles

Rodrigo Moya García. . . . . 111

**Transición político-institucional en Venezuela 1999-2024:  
¿Consolidación autoritaria o redemocratización?**

Máximo Alexander Rojas Álvarez. . . . . 149

### Reseña

*Profesionales del gobierno. Ensayos sobre la importancia de una  
burocracia pública efectiva, de Fernando Nieto Morales. El Colegio  
de México, 2023*

Eduardo Torres Alonso. . . . . 183



---

# Presentación



---

# Presentación

La edición 25 de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, enero-junio de 2024, conforma una selección de textos de carácter científico y académico con temáticas variadas sobre ciencia política y administración pública a distintas latitudes geográficas y políticas.

Abre este número, a propósito de las nuevas elecciones en EE. UU., “Citizen Incivility Toward U.S. Presidential Candidates in the 2016 Election: She’s a Devious, Self-Indulgent, Manipulative Liar and He’s a Racist, Dishonest, Dangerous Deplorable”, de Dennis L. Plane y Joseph Gershtenson, artículo en inglés que examina la incivildad hacia políticos a nivel ciudadano en la política de EE. UU., destacando cómo las respuestas inciviles pueden reprimir la deliberación significativa y atacar el carácter de los candidatos. Propone así que la mayor exposición a los medios de comunicación puede llevar a los ciudadanos a modelar la incivildad política a nivel élite, afectando potencialmente la salud de la democracia estadounidense. Contrastan respuestas incívicas y cívicas hacia los candidatos y explora cómo la incivildad a nivel masivo está relacionada con actitudes sobre raza, género, partidismo, exposición a los medios y compromiso cívico, sugiriendo que la incivildad puede tener efectos negativos en la democracia.

5

María Eliana Funes propone, “Procesos de justicia transicional en Argentina (1983-1985)”, donde se analizan las comisiones de la verdad durante la transición democrática de este país, destacando la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) de 1984. Explora las respuestas legales a crímenes de regímenes represivos y la importancia de la verdad y la reconciliación. La autora examina el papel de las comisiones de la verdad en América Latina, su creación, metodologías y objetivos, entre los que se encuentran esclarecer abusos y promover reformas institucionales que protejan los derechos humanos a nivel subnacional.

Enseguida, Beatriz Martínez Carreño y María Isabel Garrido Lastra presentan el artículo, “El federalismo en México, una mirada desde el ámbito jurídico”, donde examinan la relación entre los municipios y la Federación y cómo la dependencia hacendaria de los primeros con la segunda estimula el centralismo y afecta la autonomía municipal. El artículo discute así sobre las atribuciones hacendarias, tributarias y normativas, la autonomía y eficacia organizacional en la generación de recursos. Concluye identificando los retos que enfrentan los municipios para cumplir con sus obligaciones y ejercer un gasto de inversión que contribuya al crecimiento económico.

6

De regreso al Cono Sur americano, el artículo “Transformación digital del poder judicial chileno”, de Danielle Zaror Miralles y Rodrigo Moya García, sistematiza este avance digital haciendo mención de principios como la equivalencia funcional y la fidelidad, y de los desafíos para la profundización de la transformación digital. En este repaso analítico describe innovaciones como la Ley de Tramitación Digital de Procedimientos Judiciales y servicios como la Oficina Judicial Virtual, que facilitan el acceso y la gestión de trámites judiciales. El texto concluye que, a pesar de los avances, aún existen desafíos para hacer la justicia más accesible y democrática para todos los ciudadanos.

Cierra la sección de artículos “Transición político-institucional en Venezuela 1999-2024: ¿Consolidación autoritaria o redemocratización?”, de Máximo Alexander Rojas Álvarez, que detalla cómo el chavismo y la administración de Nicolás Maduro han llevado a Venezuela hacia un modelo autoritario, afectando la liberalización y democratización del país. Utiliza tres categorías principales para el análisis: *transiciones*, *democracia* y *autoritarismo*, proporcionando un marco conceptual para entender la crisis de la democracia representativa venezolana, destacando la desinstitucionalización y el uso de mecanismos democráticos para instaurar un poder dominante. Concluye reflexionando sobre la situación actual de Venezuela, los posibles escenarios a futuro y los retos que enfrenta el país en su búsqueda de una redemocratización efectiva.

Para cerrar el número, Eduardo Torres Alonso reseña *Profesionales del gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva*, de Fernando Nieto Morales, un ensayo sobre la importancia de una burocracia pública efectiva.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a todos los colaboradores de este número, así como a aquellos que han enriquecido y confiado en la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (REMAP). Nuestro compromiso es continuar fomentando la comunicación y difusión de la investigación académica en ciencias sociales.

**Fernando Patrón Sánchez**  
**Director**

# Artículos

# Citizen Incivility Toward U.S. Presidential Candidates in the 2016 Election: She's a Devious, Self-Indulgent, Manipulative Liar and He's a Racist, Dishonest, Dangerous Deplorable

La incivildad ciudadana hacia los candidatos presidenciales de EE.UU. en la elección de 2016: Ella es tortuosa, autoindulgente, mentirosa manipuladora y él es racista, deshonesto, peligroso deplorable

JOSEPH GERSHTENSON\*  
DENNIS L. PLANE\*\*

Fecha de recepción: marzo 4 2024  
Fecha de aceptación: mayo 27 2024

## Abstract

Much evidence suggests elite-level political incivility in U.S. politics, yet little research examines citizen-level incivility. We do so by examining responses to questions asking why citizens

---

\* Ph.D., is Assistant Professor of Political Science at the University of North Georgia in Dahlonega, Georgia. His research focuses on American politics with emphases on political behavior and elections and his work has been published in numerous journals including *Political Behavior*, *Political Research Quarterly*, *Social Science Quarterly*, and the *Journal of Political Science Education*. Contact: [joseph.gershtenson@ung.edu](mailto:joseph.gershtenson@ung.edu)

\*\* Dennis Plane, Ph.D., is Professor and Chair of the Politics Department at Juniata College in Huntingdon, Pennsylvania. He has published articles in several journals on topics that fall at the intersection of political behavior and institutions including political trust, authoritarianism, voter turnout, and voter registration. Contact: [plane@juniata.edu](mailto:plane@juniata.edu)

might vote against the 2016 presidential candidates. Uncivil responses stifle meaningful deliberation, for example by attacking the candidate's character; civil responses simply express disagreement or dissatisfaction with the candidate. Democratic incivility toward Trump (often focused on his attitudes about women and minorities) was matched by Republican incivility toward Hillary Clinton (often focused on her gender). The fact that incivility was higher among those with greater media exposure suggests that citizens may model elite-level incivility. While civility outweighed incivility, our findings suggest a degree of incivility that may be normatively troubling for the health of U.S. democracy.

### Keywords

*Incivility; Candidate Dislikes; 2016 U.S. Presidential Election; Race and Gender*

### Resumen

Existe numerosa literatura que se refiere a la incivilidad que existe hacia la política estadounidense en un nivel élite; sin embargo, poco se ha investigado sobre este mismo fenómeno en un nivel ciudadano. Este artículo busca profundizar en este tema mediante el análisis de respuestas a preguntas que plantean el por qué los ciudadanos pudieron haber votado en contra de los candidatos presidenciales del 2016. Mientras que las respuestas de incivilidad reprimen un proceso de deliberación significativo, por ejemplo, al referirse meramente al carácter o personalidad del candidato; las respuestas cívicas expresan, básicamente, el desacuerdo o insatisfacción con el candidato. Por ejemplo, la incivilidad de los demócratas hacia Trump, frecuentemente enfocada en sus actitudes hacia las mujeres y minorías, fue igual a la incivilidad de los republicanos hacia Hillary Clinton, comúnmente enfocada a su género. El hecho de que la incivilidad sea superior entre aquéllos con una exposición a los medios de comunicación, sugiere que los ciudadanos pueden modelar una incivilidad política a nivel élite. Si bien el civismo contrapesó la incivilidad, nuestros hallazgos sugieren un grado de incivilidad política que puede ser normativamente problemático para la salud de la democracia estadounidense.

### Palabras clave

*Incivilidad; desagrado de los candidatos; elección presidencial de EE. UU. en 2016; raza y género*

By most accounts, U.S. politicians have become increasingly uncivil in recent decades. One needs to look no further than President Donald Trump for ample evidence of elite-level incivility. During the 2016 primary election campaign, Trump attacked Carly Fiorina on the basis of her appearance, saying “Look at that face! Would anyone vote for that?”. Post-election, Trump has continued to speak uncivilly; for example, he called MSNBC’s Joe Scarborough “Psycho Joe” and called Mika Brzenzinski “low I.Q. Crazy Mika”, noting that she appeared to be “bleeding badly from a face-lift”. He called Democratic Florida congresswoman Frederica Wilson “wacky” after she criticized his phone call to the family of a fallen U.S. soldier. He said that Congresswoman Maxine Waters was “an extraordinarily low IQ person”. More recently, he called Kim Darroch, the British ambassador to the United States, “wacky”, “a very stupid guy”, and “a pompous fool”. Such incivility has not been limited to Donald Trump. Wilson fired back by calling Trump both a “jerk” and a “liar”. Waters urged her supporters to harass members of the Trump administration when they see them around town. And Democratic Virginia Lieutenant Governor Ralph Northam said that Trump was a “narcissistic maniac”. There has also been intra-party incivility, with then-Senator Bob Corker saying that the Trump White House was an “adult day care center”.

Political commentators have become increasingly concerned by the perceived growth in political incivility. Former member of Congress and Republican National Committee chair William Brock (2004, p. B7) wrote that “the evidence is compelling that we are today seeing a serious deterioration in political civility” exhibited by increasingly polarized members of Congress. Cindy McCain (2019), widow of the late Senator John McCain, penned a piece for the Washington Post where she noted that “the anger some Americans feel for people with opposing views seems to have become more vitriolic and intense” and implored the U.S. public to “take a pledge of civility by committing to causes larger than ourselves and joining together across the aisle or whatever divides us to make the world a better

place”. Certainly, a low point for civility among elected officials was the 2009 outburst by Representative Joe Wilson (R-SC) who interrupted President Obama’s address to a joint session of Congress by yelling “You lie!” as Obama defended his proposed healthcare legislation. The precedent set by Representative Wilson has been followed in recent years by politicians of both U.S. political parties. For example, Democratic House Speaker Nancy Pelosi ripped up her copy of Donald Trump’s State of the Union Address on camera in 2020, and Republican House Representative Marjorie Taylor Greene interrupted the 2023 State of the Union Address by standing up and yelling “Liar!” at President Joe Biden (Kellman, & Mascare, 2020; Visser, & Wang, 2023). Congressional incivility has not been limited to the State of the Union Address. For example, during a committee meeting in the House of Representatives in May 2024, Greene told Democratic Representative Jasmine Crockett that her “fake eyelashes are messing up what you’re reading”. Crockett retaliated by referring to Greene’s “bleach blond, bad-built butch body”.

12

The public has noted this growth of elite-level incivility, with about three-fourths of respondents indicating that civility has declined in recent years (KRC Research, 2016) —a considerable increase in the number expressing frustration about the tone of U.S. politics from just a few years earlier (Page, 2010). More than 90% of U.S. respondents believe that political discussions are angry and bad tempered (Harris Poll, 2016), and 74% believe that the overall tone and civility in Washington, D.C., has gotten worse since Trump was elected (PBS News Hour, 2018).

While some commentators argue that elite-level incivility could be due to “the general rise of incivility in the culture at large” (Jackson, 2012), it seems likely that the causal arrow may also point in the other direction—that uncivil elite-level discourse prompts incivility among the public. This is certainly the argument made by those who disapprovingly point to Trump’s uncivil rhetoric and complain that it encourages incivility, such as when a Trump campaign supporter sucker-punched a protestor in 2016 and

later said: “The next time we see him, we might have to kill him”. Indeed, some observers have noted an uptick in incivility by ordinary citizens, and at least one has proposed mechanisms for handling uncivil outbursts at public meetings (McCorkle, 2010).

Motivated by concerns that it may negatively impact democratic health, political scientists have also examined incivility. Most of this scholarly attention has focused on elite-level incivility and not the sort of mass-level incivility that we examine here. That is, extant research mostly examines incivility in campaign rhetoric, the media, or in other forms of elite-level political discourse. Some extant research examines how citizens respond to this incivility. Truly little research examines incivility within the general public, despite the frequently expressed concern that mass-level incivility may be on the rise. We attempt to help fill this gap by examining the extent to which ordinary U.S. citizens are uncivil, using attitudes toward the 2016 presidential candidates. Based on previous literature and the nature of the 2016 campaign, we explore how race, gender, partisanship, media exposure, and political engagement are related to incivility. Specifically, we anticipate women, African Americans, and Hispanics to be more negative and uncivil toward Donald Trump and less negative and uncivil toward Hillary Clinton than are their male and non-Hispanic white counterparts. We also expect individuals identifying more strongly with one of the major political parties to be more negative and uncivil toward the candidate of the opposing party and less so toward the candidate of their own party. Those individuals more engaged in politics are likely to exhibit greater incivility toward candidates. Finally, the nature of political information should matter. We expect that people getting political information from sources with more obvious ideological or partisan bias will be more negative and uncivil toward the candidate commonly associated with the other side of the ideological spectrum and less uncivil toward the candidate sharing the ideological orientation of the information source.

## I. Defining Incivility

14

As several scholars have noted, incivility is a notoriously difficult concept to define. Coe, Kenski, & Rains (2014, p. 660) remind us that “what strikes one person as uncivil might strike another person as perfectly appropriate”. Yet each working definition seems to tap into similar underlying concepts. According to Gervais (2014a), uncivil discourse consists of confrontational or exaggerated comments made with an intentionally disrespectful tone. Uncivil discourse also includes insulting or hyperbolic statements (Gervais, 2014c). Coe, Kenski, & Rains (2014) define incivility by the use of a disrespectful tone, including mockery, name-calling, character attacks, exaggeration, histrionics, and conspiracy theories. Brooks, & Greer (2007) define incivility as language that is inflammatory and superfluous. Collectively, this research suggests that incivility involves an unwillingness to listen to or engage with those holding different opinions. Civility, on the other hand, is closely related to respect for the democratic decision-making process and includes a willingness to openly express one’s opinion, listen to the opinions of others, and deliberate the issues of the day (Herbst, 2010). Thus, as Papacharissi (2004, p. 260) notes, civility is conversation that displays “respect for the collective traditions of democracy”.

Much research on incivility examines discourse in political campaigns, cable television news or commentary programs, talk radio, and online communications. In each of these forms of media, extreme incivility is often present (Sobieraj, & Berry, 2011). While political elites dominate the first three forms of media, the last is dominated by the general public.

## II. Elite-level Incivility

As we have noted, most extant research on incivility is focused on the elite level. That is, to what extent are politicians, campaigns, and media personalities using uncivil discourse and what difference does exposure to this information make? Jamieson (1999) finds that incivility by members of Con-

gress may affect the lawmaking process. Specifically, she finds that name-calling accompanies a reduction in congressional productivity. Others find that ordinary citizens are affected by elite-level incivility. For example, Mutz and Reeves (2005) find that uncivil political discourse on television lowers levels of political trust. Indeed, exposure to uncivil, “in-your-face”, political discourse on television causes citizens to discredit opposing viewpoints (Mutz, 2007). Likewise, repeated exposure to like-minded partisan media makes citizens more certain that their beliefs are correct (Levendusky, 2013). All of this suggests that if citizens do not accept opposing arguments as legitimate, democratic legitimacy may decrease and the stability of our democratic system may be in jeopardy.

Not everyone agrees that elite-level incivility has deleterious effects on democracy. Brooks, & Greer (2007) find that uncivil campaign ads do not significantly depress political engagement such as interest, vote intention, and political trust. In fact, they argue that elite-level incivility may actually promote mass-level political engagement. Roderick Hart (2011) echoes this sentiment: “those who are most informed about political life and who genuinely care about it—that is, those who produce and consume great gobs of incivility—are precisely those who show up on Election Day. Noxious though it may be political incivility is a stimulant”. Susan Herbst (2010) argues that civility is neither inherently good nor bad, but rather is a strategic tool used (or avoided) in an attempt to gain political advantage. That is, incivility is a choice, it is not an inherently harmful social trait.

### **III. Mass-level Incivility**

Several surveys examine U.S. citizens’ perceptions of elite-level incivility and allow for explorations about how these perceptions may impact citizens’ political attitudes. Indeed, citizens report that a candidate’s tone and civility are key factors in determining vote choice (KRC Research, 2016).

Much less research looks at incivility among the public at large. One notable exception is research by Coe, Kenski, & Rains (2014). They examine

incivility in online comments about newspaper articles and find that incivility is higher in comments about political articles than in comments about other topics (except for sports). Furthermore, about 33% of the comments about articles quoting Barack Obama were uncivil, while about 23% of comments about articles that quoted Republican candidates were uncivil. In an examination of incivility in online Usenet newsgroup discussion threads, Papacharissi (2004) finds that more than two-thirds of the incidents of incivility included the antagonistic use of stereotypes to describe those mentioned in the news.

In a national, online survey-experiment, Gervais (2014c) has subjects read a short paragraph containing statements about the national debt made by party leaders. He finds that uncivil statements by party leaders are more likely to evoke uncivil written responses by subjects—especially when the uncivil statements are inconsistent with the subject’s political predispositions. This evidence suggests that elite incivility encourages mass-level incivility.

Repeated exposure to partisan media that is consistent with one’s ideological predispositions makes citizens’ attitudes even more extreme (Levendusky, 2013), though it is not clear whether more extreme attitudes lead to greater incivility. Exposure to uncivil discourse through the media may increase the willingness of members of the public to use uncivil discourse themselves. Indeed, Gervais (2014a) finds that some consumers of talk radio and cable news programs (both of which often feature considerable uncivil ideological or partisan commentary) are more likely to use uncivil discourse when evaluating presidential candidates. Thus, consumers of such programs may be adopting the sort of discourse that is often highlighted by these programs—especially when the ideological or partisan slant of the program is consistent with citizens’ own political leanings. Indeed, research suggests that those who are exposed to incivility through television are less likely to perceive opposing viewpoints as legitimate (Mutz, 2007).

In addition to being influenced by incivility broadcast by the media, citizens may also be influenced by uncivil discourse by fellow citizens. Gervais (2014b) finds that citizens mimic the incivility they are exposed to in online forums. He finds that exposure to uncivil information that one disagrees with tends to evoke a keen sense of dislike or even anger. Being exposed to agreeable but uncivil posts, however, increases the likelihood that citizens will respond with additional uncivil posts of their own. This sort of discourse is often found on social media and can depresses the willingness of citizens to engage in productive deliberation about political issues, jeopardizing democratic legitimacy in the process.

#### **IV. The Relationship between Incivility and Other Political Attitudes**

While some of the research reported above examines the causes of mass-level incivility, it does little to examine how incivility in the public is related to other political attitudes. Much of the research reviewed above suggests that exposure to incivility has deleterious effects on citizens' attitudes and on democracy, though usually without exploring these conjectures directly. Our research attempts to examine these relationships more closely between incivility and race, gender, partisanship, media exposure, and civic engagement.

One focus of our research is the relationship between individual-level civility and attitudes about race. While some argue that civil dialogue should foster racial understanding and tolerance, Mendelberg (2009) argues that this is not necessarily the case. She notes that the nature of the party coalitions in the United States means that election campaigns often implicitly invoke racial stereotypes that by their very nature cannot be debated civilly. Thus, negative statements about individuals due to their race are certainly uncivil due to the damage done by such statements to healthy democratic dialogue. Since many attitudes about race tap into racial resent-

ment (Feldman, & Huddy, 2005), it is likely that such attitudes are related to political incivility.

Citizens' political attitudes and behaviors are clearly influenced by partisanship. Thus, civility may also be affected by partisanship. There is a partisan split in perceptions of incivility, with far fewer Democrats than Republicans interpreting the 2016 Democratic presidential candidates' debates as uncivil (KRC Research, 2016). This is consistent with evidence suggesting that the U.S. electorate has polarized in terms of citizens' partisan affect (Hetherington, 2015; Iyengar, & Westwood, 2015). That is, citizens have increasingly hostile feelings towards members of the other political party and have increasingly warm feelings toward their fellow partisans. This creates a climate where partisans "feel free to express animus and engage in discriminatory behavior toward opposing partisans" (Iyengar, & Westwood, 2015, p. 690). In such a climate, we expect to find elevated levels of political incivility, especially among the most devout partisans.

## **V. Incivility and the 2016 Presidential Election Campaign**

When compared to other modern-era presidential elections, the civility evident in the 2016 content may have hit record levels. Three-quarters of U.S. respondents believe that the tone of political discourse worsened beyond already low levels during the 2016 presidential election campaign (Harris Poll, 2016). This incivility may have been inspired by the nomination of two unpopular presidential candidates; public opinion polls show that 37% of U.S. respondents viewed Hillary Clinton as "strongly unfavorable," and 53% viewed Trump as strongly unfavorable—the highest unfavourability ratings of any presidential candidate since at least 1980 (Entren, 2016).

The 2016 election was also the first to feature a woman at the top of the ticket, something that may have inspired increased incivility. For some, this was enough to vote against her. One respondent to the 2016 American National Election Studies (ANES), for example, indicated that he or she would vote against Clinton due to "the fact that she is a woman, and she might

be lying.” Another respondent was even more blunt: “She’s a lying bitch”. This is not the only way that gender was infused in the campaign. Early in the campaign, Fox News anchor Megyn Kelly reminded U.S. voters that Trump has a history of making sexist remarks, noting that he has called women he dislikes “fat pigs, dogs, slobs, and disgusting animals”. Trump’s response was to suggest that Kelly must have asked such a “ridiculous” question because she was menstruating. In the general election, Trump stayed true to form, calling Clinton a “nasty woman” during the third presidential debate. Furthermore, a major distraction on the campaign trail was the release of a decade-old Access Hollywood video in which Trump brags about how his fame allows him to “grab [women] by the pussy” with impunity. Given the tenor of the campaign, some of Trump detractors responded to his incivility with incivility of their own. Indeed, a 2016 ANES respondent indicated that one reason for voting against Trump was because “he is a racist, bigoted, misogynistic, xenophobic asshole”.

As the last comment suggests, race and ethnicity were certainly major undercurrents of the 2016 presidential election. From the start, Donald Trump announced his candidacy by disparaging Mexican immigrants as being drug couriers, criminals, and rapists —adding parenthetically that “some, I assume, are good people”. The only viable solution, according to Trump, was to build a wall between the U.S. and Mexico. Trump also criticized the U.S.-born federal judge overseeing the case against Trump University, Gonzalo Curiel, as being biased because of his Mexican heritage. Thus, there is ample reason to expect that ethnicity and attitudes about Trump’s proposed border wall may be related to incivility. Indeed, one 2016 ANES respondent indicated one reason for voting against Trump is that “He’s a blowhard and all that wanting-to-build-a-wall stuff”.

Trump’s long-held promotion of the conspiracy that Barack Obama was not born in the United States carried racial overtones into the 2016 presidential election. During the campaign, Trump claimed that African Americans and Latinos are “living in hell” due to urban decay. When David

Duke, avowed white supremacist and former Ku Klux Klan leader, wholeheartedly endorsed Donald Trump for president, Trump pleaded ignorance of Duke's history of racism and said he would need more time to conduct research before disavowing his support. Only after Clinton chimed in by accusing Trump of allowing hatred to go "mainstream" did Trump forcefully declare that he did not want votes from white supremacists. Thus, race and attitudes about race may be closely tied to incivility, as Trump's detractors may spout cringe-worthy incivilities in response to what they perceive as Trump's racism, and those not offended may mimic Trump's incivility in their views of Clinton.

Lest we forget, the Clinton campaign was not scandal-free. Clinton came under tremendous scrutiny for using a private email server during her time as secretary of state and for failing to keep records of official emails as required by federal law. This was such a frequent topic for criticism that Bernie Sanders, her Democratic rival, came to her defense in the first Democratic primary debate, saying "the American people are sick and tired of hearing about your damn emails!". Yet Republicans persisted, frequently calling Clinton a liar and a criminal, and Donald Trump was fond of referring to "crooked Hillary" to drive the point home.

In sum, the 2016 presidential election was a hotbed of incivility. While much of the uncivil elite-level rhetoric came from Donald Trump, his incivility was mirrored by both his supporters and detractors. As expected, much of this followed party lines, with Democrats being uncivil toward Republicans and Republicans being uncivil toward Democrats. And much of it was driven by Trump's uncivil comments about women, Hispanics (especially Mexicans), and other minorities. Trump's desire to build a wall between the U.S. and Mexico further inflamed passions on both sides. These factors may help to explain why citizen dislike of the presidential candidates reached a recent nadir in 2016.

As this discussion of 2016 election suggests, we believe that U.S. citizens' attitudes about presidential candidates, including their dislike of those candidates and willingness to be uncivil toward them, depend on the election context. Our design in this study does not allow us to directly compare 2016 to other election years. However, identifying and systematically examining demographic and attitudinal characteristics especially salient to the 2016 contest promotes an understanding of the significance of context and is an addition to the extant literature. More generally, there is a dearth of literature on mass-level incivility and our study of the dislike of candidates and incivility toward candidates helps fill this void which is especially important in the current climate of increasing polarization and hostility in American politics.

## **VI. Data and Measures**

Our examination of public affect toward presidential candidates draws on data from the 2016 American National Election Studies time series survey of U.S. individuals chosen in a national probability sample. Thus, the respondents are more representative of the U.S. population than is the case with prior research that uses experimental designs or examines the online comments made by self-selected citizens. In addition, responses are more candid because respondents were assured that their responses would remain confidential. At the same time, the use of open-ended responses in telephone and online surveys falls short of capturing real-world conversations among citizens engaged in political dialogue. Nevertheless, we believe that our approach uses a broader and more representative sample to provide important insights into the nature and extent of uncivil political discourse.

In both the in-person and internet administrations of the pre-election survey, respondents were asked about their likes and dislikes of the Democratic and Republican presidential candidates. The series of specific questions were prefaced by the following: "Now I'd like to ask you about

the good and bad points of the major candidates for President”. Because uncivil comments would be unusual when respondents indicate what they like about candidates, we focus just on candidate dislikes. For each of the candidates, respondents were asked: “Is there anything in particular about [Hillary Clinton/Donald Trump] that might make you want to vote against [her/him]?”. Respondents indicating they had particular dislikes received a follow-up question asking what it is that the respondent dislikes. Respondents were probed for additional dislikes until indicating that they had no more to mention.<sup>1</sup> The publicly available data we use include the rare redaction of information that could be used to personally identify the respondent.

We analyze these open-ended responses to identify the frequency of uncivil comments about the candidates and how these relate to other political variables that are central to understanding the U.S. electorate. To be sure, expressing specific reasons for wanting to vote against a candidate is not necessarily uncivil. Indeed, negative evaluations of a candidate are often expressed civilly. Thus, we take as uncivil negative comments that are expressed in such a way as to stifle debate rather than advance healthy deliberation. That is, civility is determined by the tone used to express something, not by the content of the statement itself. Uncivil comments are those that stir up passions, build walls between citizens, distract from democratic dialogue, or include overly pejorative assessments of individuals.

This distinction between comments that are uncivil and those that are merely negative is important but is also subject to some interpretation and must be made in the context of the entire response. For example, we consider responses in which a candidate is called a “liar” to be uncivil, for calling someone a liar is an absolutist statement about the individual’s very nature and is likely to shut down debate. At the same time, it is certainly true that some politicians make misleading or even dishonest statements, and it is en-

---

<sup>1</sup> Interviewers in the face-to-face administration were instructed to record respondents’ answers verbatim, though there was likely some slippage here as doing so would be quite difficult for some of the longer responses.

tirely reasonable for citizens to judge such candidates unfavorably for doing so. Thus, saying that candidates may not always tell the truth is a completely legitimate means for engaging in civil dialogue while nonetheless expressing dissatisfaction with the actions of the truth-stretching candidate.

Consistent with research by Gervias (2014a), we classify statements as having an uncivil tone if the selected words are intended to be disrespectful. For example, calling Trump a “loose cannon”, “crazy”, or a “moron” are all treated as being uncivil, as are references to Clinton as a “crook”, a “criminal”, or a “fraud”. Hyperbolic statements are also considered to be uncivil because they are intentional exaggerations that are used to disparage the candidate. We also classify statements that the candidates are unpatriotic or desire to harm the United States as uncivil, as such statements are intentional efforts to automatically disparage the candidate by shutting down the opportunity for democratic dialogue. Further examples of various civil and uncivil statements can be found in the Appendix.

In addition, we paid special attention to responses that focus on traits that are often used as the basis for discrimination: gender, race, religion, and age. In a parallel vein to the distinction between calling someone a “liar” and providing a more nuanced statement indicating that you have doubts about the accuracy of some things the candidate has said, we regard as uncivil absolutist statements about a candidate being “a racist” or “a bigot”, while we treat as civil those responses that indicate dissatisfaction with the support that a candidate receives from racist individuals. In addition, we believe that some responses that evoke race, religion, gender, or age to be inherently uncivil. Saying that you cannot vote for someone because “she’s a woman” is just as much an affront to civil society as is using intentionally derogatory terms to describe your less-preferred candidate. That is, racist, bigoted, or misogynistic content is inherently uncivil. We therefore made note of all instances where respondents focused on the candidate’s gender, race, religion, and age as reasons they might vote against the can-

didate —most commonly that a respondent would vote against Clinton because she is a woman.

A final note about our classification system is in order. First, several respondents used some form of the words socialist or communist in describing what they do not like about Hillary Clinton while other respondents made references to fascist when describing Donald Trump. We believe that most of the time this is used as an insult and is therefore uncivil. However, more nuanced responses indicating that the candidate was too far to the left (e.g., “she’s more socialist than I like”) or too far to the right (e.g., “he is too authoritarian”) seem to be a civil way of describing that the candidate’s perceived ideology does not match that of the respondent.

Reflecting on the context of the 2016 presidential contest, we have primary interest in relationships between three sets of variables and incivility toward the candidates: demographic characteristics such as gender, race, and ethnicity; partisanship; and political engagement.

24

The first demographic factor we consider is gender, as the historic presence Hillary Clinton on the ballot naturally brought some attention to gender issues. This was enhanced by some revelations about Donald Trump’s behavior and attitudes toward women. In addition to examining respondents’ gender (using a dichotomous variable<sup>2</sup>), we examine respondents’ self-identifications as feminists (using a dichotomous variable for our bivariate analyses and a three-point scale that distinguishes between not a feminist, a feminist, and a strong feminist for our multivariate models). We also include an item tapping into attitudes about power dynamics between men and women: respondents were asked the extent to which they agree/disagree with the supposition that “women seek to gain power by getting control over men”. Our bivariate analyses combine respondents who agree and agree strongly as well as those disagree and disagree strongly while the

---

<sup>2</sup> There were 11 (0.3% of the total sample) respondents who self-identified their gender as “other.” These respondents are not included in our analyses.

multivariate analyses employ the full five-point scale. The second demographic factor we consider relates to race and ethnicity, both in terms of self-identification and attitudinally. For both African Americans and Hispanics, we use items asking respondents about the perceived extent of discrimination. Respondents had five response options ranging from “a great deal” to “none at all”. Our bivariate analyses groups respondents according to the side of the middle response that place themselves.

Our second area of focus is on partisanship, a well-established influence on political attitudes and behavior. We use the familiar seven-point party identification scale ranging from strong Democrat (1) to strong Republican (7). In our bivariate analyses, we also examine differences between all Democratic and all Republican identifiers, where “leaners” (individuals indicating they tend to identify with one of the parties when probed after initially indicating they are Independents) are included as partisan identifiers.

Our final set of variables reflects citizens’ political engagement and media use. Here we include respondents’ self-reported voter turnout in the 2016 elections and their overall attention to the news using a five-point scale ranging from “none at all” to “a great deal”. To examine the relationship between incivility and exposure to potentially uncivil media sources, we use a question asking respondents who indicated getting some political information from the Internet to identify which websites they consulted. We focus on two websites mentioned: [huffingtonpost.com](http://huffingtonpost.com) as an indicator of news consumption from a liberal perspective and [foxnews.com](http://foxnews.com) to reflect use of a source with a conservative perspective.

## VII. Hypotheses

Given the nature of the 2016 presidential contest, we have a number of specific expectations regarding incivility. While we would anticipate dislike of candidates and incivility toward them to be higher in 2016 than in preceding years, our data do not permit us to make direct comparisons across elections. Nonetheless, we are able to test ideas about the roles of gender,

race, ethnicity, partisanship, and media use given the nature of the 2016 campaign. Our hypotheses are as follow:

Our first set of hypotheses relate to how gender will influence dislike and incivility toward the 2016 presidential candidates.

Hypothesis 1a: Compared to males, females will have higher levels of dislike of Donald Trump and will exhibit more incivility toward him.

Hypothesis 1b: Compared to males, females will have lower levels of dislike of Hillary Clinton and will exhibit less incivility toward her.

Hypothesis 1c: Individuals with more “feminist” attitudes will have higher levels of dislike of Donald Trump and will exhibit more incivility toward him.

Hypothesis 1d: Individuals with more “feminist” attitudes will have lower levels of dislike of Hillary Clinton and will exhibit less incivility toward her.

Our second set of hypotheses relate to how race will influence dislike and incivility toward the 2016 presidential candidates.

Hypothesis 2a: Compared to non-Hispanic whites, African-Americans will have higher levels of dislike of Donald Trump and will exhibit more incivility toward him.

Hypothesis 2b: Compared to non-Hispanic whites, African-Americans will have lower levels of dislike of Hillary Clinton and will exhibit less incivility toward her.

Hypothesis 2c: Individuals perceiving greater discrimination against African-Americans will have higher levels of dislike of Donald Trump and will exhibit more incivility toward him.

Hypothesis 2d: Individuals perceiving greater discrimination against African-Americans will have lower levels of dislike of Hillary Clinton and will exhibit less incivility toward her.

Our third set of hypotheses relate to how Hispanic ethnicity will influence dislike and incivility toward the 2016 presidential candidates.

Hypothesis 3a: Compared to non-Hispanic whites, Hispanics will have higher levels of dislike of Donald Trump and will exhibit more incivility toward him.

Hypothesis 3b: Compared to non-Hispanic whites, Hispanics will have lower levels of dislike of Hillary Clinton and will exhibit less incivility toward her.

Hypothesis 3c: Individuals perceiving greater discrimination against Hispanics will have higher levels of dislike of Donald Trump and will exhibit more incivility toward him.

Hypothesis 3d: Individuals perceiving greater discrimination against Hispanics will have lower levels of dislike of Hillary Clinton and will exhibit less incivility toward her.

Our fourth set of hypotheses relate to how party identification will influence dislike and incivility toward the 2016 presidential candidates.

Hypothesis 4a: Individuals with stronger identification with one of the major political parties will have higher levels of dislike and will exhibit more incivility toward the candidate of the other party.

Hypothesis 4b: Individuals with stronger identification with one of the major political parties will have lower levels of dislike and will exhibit less incivility toward the candidate of their party.

Our fifth hypothesis relates to how political engagement will influence dislike and incivility toward the 2016 presidential candidates

Hypothesis 5: Individuals who are more politically engaged will have higher levels of dislike and will exhibit more incivility toward candidates than will those who are less engaged.

Our sixth set of hypotheses relate to how media consumption will influence dislike and incivility toward the 2016 presidential candidates

Hypothesis 6a: Individuals who get political information from sources with prevalent liberal (Democratic) / conservative (Republican) biases will have higher levels of dislike and will exhibit more incivility toward Donald Trump / Hillary Clinton.

Hypothesis 6b: Individuals who get political information from sources with prevalent liberal (Democratic) / conservative (Republican) biases will have lower levels of dislike and will exhibit less incivility toward Hillary Clinton / Donald Trump.

## VIII. Candidate Dislike and Incivility in the 2016 Election

28

The narrative of the unpopularity of the 2016 candidates is supported. As shown in Table 1, over 90% of all respondents indicated having a specific reason to vote against at least one of the candidates. Furthermore, a robust 39.5% of respondents said they had a specific reason to vote against both candidates. Consistent with the popular vote, but not the Electoral College results, dislike of Trump exceeded that of Clinton, with 68.4% and 61.3% of respondents citing specific reasons to vote against each candidate, respectively.

Since only individuals indicating a reason to vote against a candidate could demonstrate incivility in their follow-up responses, the structure of the survey limits the potential incidence rate of uncivil comments. Nevertheless, 28.4% of all respondents exhibited incivility toward one or both candidates. Looking only at those who answered the follow-up questions, about one-third gave uncivil responses. While this may not point to an all-encompassing culture of nastiness among the electorate, neither does it suggest an environment in which voicing potentially alarming assessments of candidates is rare. Mirroring the patterns in mentions of specific dislikes

of the two candidates, incivility toward Trump (at 17.1% of all candidates) exceeded that toward Clinton (13.2%). Thus, while pundits or the public might complain that Trump has brought incivility to politics, it is important to note that those who have reasons to vote against Trump are actually more uncivil than those who have reasons to vote against Clinton.

Given the non-trivial levels of incivility in 2016, explaining relationships of incivility with other variables is important.

**Tab. 1. Dislike of and Incivility toward Presidential Candidates in the 2016 Election**

	Hillary Clinton	Donald Trump	Either Candidate
Specific Dislike Mentioned (% of all respondents)	61.3	68.4	90.5
Uncivil Response (% of those giving specific dislike)	21.8	25.1	31.5
Uncivil Response (% of all respondents)	13.2	17.1	28.4

Source: authors.

## **IX. Gender, Race, and Ethnic Dimensions of Candidate Dislike in 2016**

We initially focus on gender, race, and ethnicity as correlates of incivility. As outlined above, not only did the 2016 contest include a woman as a major political party nominee, but it also featured a number of storylines that raised the salience of gender, racial, and ethnic issues. Therefore, in addition to examining demographic characteristics of respondents, we also analyze relationships between incivility and individuals' attitudes on gender and racial issues. Beginning with gender, we immediately see important effects as displayed in Table 2. Quite simply, men and women had different

affect toward the candidates. Specifically, women were more likely than men to cite a specific reason to vote against Trump, supporting Hypothesis 1a. Conversely, when considering Clinton, men were more likely than women to identify a reason to vote against her, consistent with Hypothesis 1b. Furthermore, and also consistent with Hypothesis 1b, gender differences exist for uncivil comments about Clinton, with men more likely than women to disparage her. It is worth noting that, even among men, dislike of and incivility toward Trump was higher than for Clinton (though the difference is only statistically significant for women).

Of course, neither men nor women are monolithic in their attitudes about gender issues. Thus, we also examine the impact of self-identifying as a feminist (a designation chosen by one-fourth of men and one-half of women) and level of agreement with the idea that women seek power by gaining control over men. In both cases, the importance of gender considerations on candidate affect is notable and consistent with expectations, and the relationships mirror those found for gender itself. Namely, fewer feminists than non-feminists indicated a specific reason to vote against Clinton and provided uncivil comments about her (as per Hypothesis 1d). For Trump, the reverse was true (as per Hypothesis 1c). And the differences here are starker than they were for gender. For example, while there was only a 1.8 percentage point difference between women and men giving uncivil comments about Trump, the difference is almost 14 percentage points for feminists versus non-feminists. More than 25% of all feminists were uncivil toward Trump; this rate is more than twice that of non-feminists. Furthermore, when comparing sentiments toward the two candidates within each group of respondents, feminists had less hostility toward Clinton than Trump, while the opposite is true for non-feminists. For example, 11.9% non-feminists were uncivil toward Trump, while 17.1% were uncivil toward Clinton.

Once again, similar findings emerge when considering responses to the item asking about women's efforts to gain power through control over men,

Tab. 2. Gender, Race and Ethnicity, and Dislike of Presidential Candidates in the 2016 Election

	Clinton		Trump	
	Specific Dislike (%)	Uncivil Comment (%)	Specific Dislike (%)	Uncivil Comment (%)
<i>Respondent Gender</i>	**	*	**	
Men	64.8	14.4	65.5	16.1
Women	58.5	12.2	71.4	17.9
<i>Respondent a Feminist?</i>	**	**	**	**
No	68.5	17.1	59.7	11.9
Yes	50.6	7.4	83.3	25.7
<i>Women Seek Power by Control over Men</i>	**	**	**	**
Disagree	57.1	10.5	79.1	23.5
Neutral	63	14.9	62.5	11.9
Agree	68.2	16.3	58.9	13.2
<i>Respondent Race</i>	**	**	**	
White	69.2	16.3	65.1	16.5
African American	24.6	1.3	84.7	18.3
Hispanic	43.1	6.9	77.2	19.3
<i>African Americans Face Discrimination</i>	**	**	**	**
A great deal/a lot	50.9	8.7	82	23.8
A little/none at all	76.3	21.6	49.9	8.5
<i>Hispanics Face Discrimination</i>	**	**	**	**
A great deal/a lot	48.8	8.7	83.6	27.7
A little/none at all	72.4	18	55.5	9.6

Cell entries are percentages of all respondents of given category (gender, feminism, race) indicating a specific reason for wanting to vote against the relevant candidate or giving uncivil comment about relevant candidate.

\*/\*\*Significant at .05/.01 level; chi-square test for relationships between gender/feminism/race and specific dislikes of candidates/uncivil comments.

again supporting Hypotheses 1c and 1d. Individuals agreeing with this were more negative toward Clinton and more positive toward Trump than were individuals who disagreed. While the magnitudes of differences across respondents on this are not as large as they are for the feminist question, they are larger than they are for the dichotomous variable indicating gender.

Like gender, race played a significant role in candidate affect in 2016. Both Hispanics and African Americans were less likely than whites to indicate a specific reason to vote against or to say something uncivil about Clinton as suggested by Hypotheses 2b and 3b. The difference between African Americans and whites is particularly notable. While 16.3% of whites were uncivil toward Clinton, a mere 1.3% of African Americans were. On the other hand, the relationship between race and negativity toward Trump is not as pronounced, offering only partial support for Hypotheses 2a and 3a. On both measures, African Americans and Hispanics were more negative toward Trump than were whites. However, the differences in incivility were less than two percentage points for whites versus African Americans and only one percentage point for whites v. Hispanics. It is also worth noting that whites' affect toward the two candidates was quite similar, while Hispanics clearly had greater hostility toward Trump than Clinton; this pattern was even more pronounced for African Americans, who had fourteen times as many uncivil responses toward the Republican nominee than toward the Democratic counterpart.

The items about African Americans and Hispanics facing discrimination also reveal strong relationships between racial attitudes and candidate affect. Consistent with Hypotheses 2c and 2d, respondents perceiving lower levels of discrimination against African Americans were more negative toward Clinton and less negative toward Trump than were individuals perceiving higher levels of discrimination. In each instance, the magnitude of the difference in the rates of individuals citing specific reasons to vote against the candidates and displaying incivility toward them is substantial and exceeds the differences observed for the distinction between feminists

and non-feminists. In fact, respondents believing that African Americans face little, or no discrimination exhibited the highest rates of incivility toward Clinton of any group examined in Table 2. Finally, patterns for beliefs about discrimination against Hispanics resemble those for discrimination against African Americans, and support Hypotheses 3c and 3d. Specifically, individuals perceiving greater discrimination were less likely to have specific reasons to vote against Clinton or be uncivil toward her than were those perceiving little to no discrimination. Conversely, believing that Hispanics face more substantial discrimination led to respondents being more likely to have reasons to vote against Trump and to be uncivil toward him. The magnitudes of the differences as a function of attitudes about discrimination against Hispanics are similar to those for discrimination against African Americans; it is respondents who believe that Hispanics face real discrimination who have the highest rates of incivility toward Trump—a full 27.7%.

In sum, the bivariate analyses here all point to a significant role for gender and race in attitudes toward the 2016 presidential candidates. Both demographic characteristics and attitudes on these issues were strongly related to hostility toward Clinton and Trump. We believe this reflects some enduring characteristics of U.S. politics as well as dynamics more intricately linked to the 2016 presidential campaign that tapped into gender and racial dimensions such as Clinton's candidacy, the Access Hollywood video, and Trump's proposal to build a wall along the U.S.-Mexico border.

Tab. 3. Partisanship and Dislike of Presidential Candidates in the 2016 Election

	Clinton		Trump	
	Specific Dislike (%)	Uncivil Comment (%)	Specific Dislike (%)	Uncivil Comment (%)
<i>Seven-Point Party Identification</i>	**	**	**	**
Strong Democrat	23.1	1.5	90.2	28.3
Weak Democrat	48.4	4.8	83.5	21.4
Leaning Democrat	52.9	5.3	89.4	25.9
Independent	59.8	13.5	61.2	14.7
Leaning Republican	88.2	22	60.4	13
Weak Republican	84.4	19.1	60.4	10.2
Strong Republican	91.1	29.7	34.4	4
<i>Two-Point Party Identification</i>	**	**	**	**
Democrat <sup>a</sup>	37.9	3.4	88.1	25.7
Republican <sup>a</sup>	88.3	24.3	49.6	8.4

Cell entries are percentages of all respondents of given party identification indicating a specific reason for wanting to vote against the relevant candidate or giving uncivil comment about relevant candidate. Includes strong, weak, and leaning identifiers. \*/\*\*Significant at .05/.01 level; chi-square tests for relationships between party identification and specific dislikes of candidates/uncivil comments.

## **X. Partisanship and Attitudes toward Presidential Candidates**

Research has identified a rise in partisanship and party polarization as one of the contributors to increased incivility among elites and, increasingly, among the U.S. public as well. Given the contrasts between the political attitudes of Democrats and Republicans, we anticipate relationships between partisanship and incivility toward the presidential candidates as indicated in Hypotheses 4a and 4b. The findings shown in Table 3 suggest that this is indeed the case.

The first part of the table uses the full 7-point party identification measure and reveals that the more Republican the respondent, the more negative the attitudes toward Clinton. For example, while a mere 1.5% of strong Democrats made uncivil comments about her, almost 30% of strong Republicans did so. This difference in incivility is starker than any of those found when examining gender and race. For Trump, the magnitude of the difference in civility is slightly smaller, with 4.0% of strong Republicans being uncivil compared to 28.3% of strong Democrats. Unsurprisingly, when all of a party's identifiers are grouped, the differences between Democrats' and Republicans' hostility toward the two candidates is muted. Nevertheless, they remain quite robust, especially when compared to differences as a function of gender and race. It is also unsurprising that respondents are significantly more hostile toward the opposing party's candidate than their own. While some of the relationship between party identification and hostility toward the candidates may reflect election-specific factors like campaign issues breaking neatly along party lines, we suspect that they are partly a function of the tribal nature of partisanship in contemporary U.S. politics (Chua, 2018).

Tab. 4. Political Engagement and Dislike of Presidential Candidates in the 2016 Election

	Clinton Trump			
	Specific Dislike (%)	Uncivil Comment (%)	Specific Dislike (%)	Uncivil Comment (%)
<i>Vote in 2016 Election</i>	**		**	**
No	55.1	11.7	65.1	13.8
Yes	63.4	13.9	70.8	18.2
<i>Attention to News</i>	**	**	**	*
None at all	38.4	9.6	41.1	6.8
A little	60.2	13.2	66.9	14.7
A moderate amount	63.5	11.2	71.3	16.5
A lot	60.3	12.2	72	18.8
A great deal	63.7	17.5	65.6	18.8
<i>News Sources</i>				
TV news	**	*	*	
No	56.8	10.3	64.8	19.2
Yes	62.5	13.9	69.3	16.7
Newspaper	*		**	*
No	59.8	12.8	64.9	15.6
Yes	63.5	13.9	72.5	18.6
TV talk shows	**		**	
No	56.9	12.3	63.3	16.8
Yes	64.5	14	71.9	17.2
Radio	**		**	*
No	56.3	12.7	66	15.6
Yes	66.1	13.8	70.9	18.3
Internet	**		**	**
No	55.4	12.1	61.1	14
Yes	65.5	14.1	73.3	18.9
<i>huffingtonpost.com</i>	*		**	**
No	62	13.6	65	14.7
Yes	57.6	11.4	89.2	30.4
<i>foxnews.com</i>	**	**	**	**
No	58.6	11.8	69.9	18
Yes	77.1	21.5	62.1	12.1

Cell entries are percentages of all respondents indicating a specific reason for wanting to vote against the relevant candidate or giving uncivil comment about relevant candidate.

\*/\*\*/Significant at .05/.01 level; chi-square test for relationships with specific dislikes of candidates/uncivil comments.

## **XI. Political Engagement, Media Use, and Incivility**

The final set of variables for which we examine bivariate relationships with incivility toward the candidates is designed to capture political engagement and media usage. Individuals who participate in politics typically have stronger political feelings than those who do not. Consequently, it is possible that the politically involved will be more apt to have specific candidate dislikes and to exhibit incivility toward them as suggested by Hypothesis 5. This is partially supported when comparing respondents who reported voting in 2016 to those who abstained as shown in Table 4. Voters were more likely to provide specific reasons to vote against both candidates, and they had higher rates of incivility toward Trump (but not Clinton). The magnitudes of these differences, however, pale in comparison to some of those uncovered as a function of gender, race, and partisanship.

In addition to voting, general involvement in politics might similarly lead individuals to be more negative toward candidates, an idea also expressed by Hypothesis 5. To analyze this, we use respondents' reports of how much attention they pay to news using a 5-point scale ranging from "none at all" to "a great deal". The results support the hypothesized relationship. Individuals with more attention to news were more likely to give specific reasons for voting against Clinton and were more likely to provide uncivil comments about her. The same patterns existed for Trump. For both candidates, the greatest differences in respondents citing specific reasons to vote against them were between those saying they paid no attention at all and those indicating they paid "a little attention". This was also true for incivility toward Trump, with only 6.8% of individuals not paying any attention being uncivil and jumping to 14.7% for those paying a little attention. For Clinton, however, the most significant difference was at the high end of attention, specifically in comparing those who paid "a lot" of attention to the news (12.2% uncivil) to those who paid a great deal of attention (17.5%).

Of course, not all individuals rely on the same news sources, so we also explore differences in how use of specific sources relates to candidate hostility. Specifically, respondents were asked to indicate which of the following sources they used: television news, newspapers, television talk shows, radio, and the Internet. In each case, the respondents are divided into those using a given source and those who do not. Consistent with expectations from Hypothesis 5, using a source is associated with greater negativity for both measures in 17 of 20 (85%) instances with those differences being statistically significant in 13 (55%) cases. The most consistent pattern is for mentioning specific reasons to vote against the candidates. Regardless of the source used, respondents getting news from the source were more likely to provide such reasons for both candidates than were individuals not using the source. In terms of incivility, a higher percentage of respondents using television were uncivil toward Clinton than those not using television, while incivility toward Trump was higher as a function of using newspapers, radio, and the Internet.

38

Finally, previous research suggests that reliance on sources with more obvious ideological or partisan orientations can promote incivility. Therefore, we examine candidate affect as a function of use of two such online sources: [huffingtonpost.com](http://huffingtonpost.com) and [foxnews.com](http://foxnews.com). The results are consistent with expectations in Hypotheses 6a and 6b. Individuals who visited [huffingtonpost.com](http://huffingtonpost.com), a liberal source, had fewer mentions of specific reasons to vote against Clinton and lower levels of incivility toward her than did individuals not visiting the site. The differences in hostility toward Trump are as expected and are quite pronounced. Almost 90% of respondents using the site had specific reasons to vote against Trump and nearly one-third (30.4%) gave uncivil comments about him—the highest percentage found in any of the analyses. For those not using [huffingtonpost.com](http://huffingtonpost.com), just 65% has specific reasons for voting against Trump only 14.7% provided uncivil reasons. While the magnitudes of the differences for [foxnews.com](http://foxnews.com) users are not as large, the patterns follow expectations, and the relationships are all

highly significant. Respondents visiting foxnews.com had more specific dislikes of and more incivility toward Clinton than did those not using the site. Conversely, the foxnews.com users had less hostility toward Trump than did their non-user counterparts. While these findings are consistent with the hypothesis that reliance on media sources with a pronounced ideological perspective promotes incivility, some caution is necessary with interpretation. Namely, we understand that individuals often seek information from sources consistent with their preexisting beliefs, and it may be the case that people already harboring incivility sought out the sources we examine.

## **XII. Explaining Incivility: Multivariate Models**

The results presented so far show relationships between incivility toward the presidential candidates of 2016 and a variety of measures tapping into gender, race, partisanship, political engagement, and news consumption. Political beliefs and behaviors typically exhibit some real overlap across partisan and racial cleavages and are also linked to media consumption. Consequently, in our final analyses, we estimate separate multivariate models explaining incivility toward each of the presidential candidates. We use logistic regression because our dependent variables are dichotomous, coded as 1 if the respondent was uncivil toward the given candidate and 0 otherwise. The primary independent variables of interest reflect the three focus areas of this study: gender and race, partisanship, and political engagement (including news consumption). Several of the measures differ from those used in the bivariate analyses in that they employ the full scales from the survey items. Thus, the feminist measure is a 3-point scale here that distinguishes between non-feminists, feminists, and strong feminists. The seek-power-by-gaining-control-over-men variable uses a 5-point Likert scale ranging from strongly disagree to strongly agree. Both the African-Americans- and

Hispanics-face-discrimination variables have five response options coded so that higher values indicate belief that more discrimination exists.

Tab. 5. Explaining Incivility

	Clinton	Trump
Woman	.057 (.111)	-.184 (.103)
Feminist (3-pt)	-0.025	.330** (.079)
Women Seek Power (5-pt)	-.071 (.049)	.154** (.045)
African American	-1.082** (.353)	-.279 (.156)
African Americans Face Discrimination (5-pt)	-0.012	.090 (.065)
Hispanic	.518* (.238)	-.017 (.165)
Hispanics Face Discrimination (5-pt)	.113 (.075)	.203** (.065)
Party Identification (7-pt)	.344** (.033)	-.189** (.028)
Vote in 2016	-.080 (.144)	.220 (.135)
Attention to News (5-pt)	-.076 (.054)	-.014 (.050)
huffingtonpost.com	.109 (.164)	.493** (.119)
foxnews.com	.240 (.133)	-.172 (.154)
Constant	-3.837 (.578)	-1.076 (.429)
Cox and Snell R <sup>2</sup>	0.091	0.089
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.166	0.148
Percent Correctly Predicted	86.4	82.4
N	3292	3292

Cell entries are unstandardized coefficient estimates with standard errors in parentheses from binary logistic model estimations.

\*/\*\*Significant at the 0.05/0.01 level (2-tailed).

The results displayed in Table 5 confirm some of the findings from the bivariate analyses but also offer some caveats and additional noteworthy points. Beginning with the gender-related variables, we find that gender itself no longer has a meaningful effect on incivility when other variables are considered. So, in the multivariate models, Hypotheses 1a and 1b are not supported. Similarly, beliefs about women seeking power do not influence the likelihood of incivility toward Clinton, contrary to the expectation from Hypothesis 1d. On the other hand, stronger self-identification as a feminist does significantly decrease the likelihood of incivility toward Clinton as expected from Hypothesis 1d. And, consistent with Hypothesis 1c, both greater feminist self-identification and higher agreement that women seek power by trying to gain control over men significantly depress the probability of incivility toward Trump. This suggests the strong reactions engendered in those more supportive of women's rights and equality by revelations about Trump's actions toward, and statements about, women.

As with the gender-related variables, not all race-related variables that were significant in the bivariate analyses remain so in the regression models. While African Americans were less likely than whites to be uncivil toward Clinton (Hypothesis 2b), they were no more likely than whites to be uncivil toward Trump (Hypothesis 2a). And, when controlling for attitudes about discrimination against Hispanics and other variables, Hispanics were actually more uncivil toward Clinton than were whites, a finding opposite to expectations from Hypothesis 3b. The observed effects of the race-related attitudinal variables also vary across candidates. Greater perceived discrimination among African Americans depressed the likelihood of incivility toward Clinton (per Hypothesis 2d) but did not significantly affect incivility toward Trump (contrary to Hypothesis 2c). Conversely, while individuals perceiving greater discrimination against Hispanics did not significantly differ in incivility toward Clinton than did individuals perceiving less discrimination (contrary to Hypothesis 3d), the effect was significant in the expected direction for Trump, with those believing Hispanics face more dis-

crimination being more likely to be uncivil toward Trump (consistent with Hypothesis 3c).

Party identification is highly significant in the expected directions expressed in Hypotheses 4a and 4b for both candidates: Republican respondents exhibited more incivility toward Clinton and less toward Trump. The largest departure from the bivariate analyses comes in the political engagement and news use variables. Contrary to Hypothesis 5, neither the self-reported vote nor overall attention to the news are significant in the models for either candidate. Support for Hypotheses 6a and 6b is also lacking. The foxnews.com variables are not significant in either model or the huffingtonpost.com variable is only significant in the Trump model, with Huffington Post readers exhibiting greater incivility as anticipated by Hypothesis 6a. This suggests that the most notable impact of using ideologically slanted media sources may be the promotion of negativity toward less-preferred candidates as opposed to enhancing positivity toward favored candidates.

## **XII. Discussion**

Incivility is rampant in contemporary U.S. politics. Pundits and political scientists have documented increasing divisions among political elites for years, particularly along partisan lines. Polarization manifests itself not just in elite policy preferences and voting behavior, but in the very nature of their relationships with one another. Specifically, elite discourse has become increasingly uncivil—which has not gone undetected by the U.S. public. Some scholars suggest that increased polarization and incivility in the electorate are the natural consequences of increased elite-level incivility. While evidence of mass polarization along cleavages (such as partisanship) is mounting, there has been scant attention to mass-level political incivility.

Our findings underscore the importance of party identification in the 2016 presidential contest: individuals are more likely to be uncivil toward presidential candidates of the opposing party, and stronger partisan attachments increase this likelihood. At the same time, other enduring character-

ristics of U.S. politics are associated with incivility and negativity toward candidates. For example, racial/ethnic considerations are also a staple of political debate in the U.S., and they emerge as important in this study. In addition to witnessing some differences as a function of demographic characteristics, attitudes toward racially charged issues such as views on the extent of discrimination against African Americans and Hispanics influenced individuals' propensities to offer uncivil comments about the candidates. Similar patterns emerged regarding gender (another enduring cleavage in U.S. politics) as demonstrated by examinations of phenomena such as the gender gap.

Within these general patterns, however, we also uncover some inconsistencies, particularly when they are examined in conjunction with one another and with other potential determinants of incivility. This suggests at least two major lessons from this research. First, our findings point to the importance of election- and candidate-specific considerations. For example, feelings about race and ethnicity may vary dramatically in their salience and influence from one election to the next. With the wall on the U.S.-Mexican border and discussions of white supremacist figures and groups being major features of the 2016 presidential campaign, racial and ethnic considerations may have been elevated—even though the previous two elections featured an African-American candidate. In a similar vein, gender-related issues loomed large in 2016. The election featured the first woman presidential candidate representing a major party and an opponent who many observers considered to have misogynistic tendencies. Thus, there is reason to suspect that factors such as the extent to which individuals identified as feminists may have had a stronger relationship with incivility than it might in other years. At the same time, we note that the influence of gender-related considerations seemed to differ dramatically across the two candidates. Specifically, identification as a feminist and attitudes about women seeking power by trying to gain control over men emerged as much more important determinants of attitudes toward Trump than toward Clinton. Again, this

points to the significance of candidate-specific effects and potentially varying motivations for incivility toward different candidates.

Our second broad lesson is that there is considerable work to be done to understand incivility at the mass level. While specific language and the tone of comments may directly tap into the civility of mass-level discourse, this measure may also have limitations. A willingness to express incivility in an interview with a stranger, or when typing in a text box, may not translate into uncivil behavior in other contexts. Thus, there is a clear need to explore how mass-level incivility more fully between fellow citizens discussing politics is both captured and measured.

The fact that little extant research exists about mass-level incivility means that theory and hypotheses about its potential need to be further refined. Most substantively, we recognize that explanations of incivility may require careful attention to basic personality characteristics and psychological considerations in addition to more overtly political factors. The burgeoning literature on partisanship as a form of social identity and the importance of affective polarization represents one avenue for future exploration of incivility. Debate about relationships between elite- and mass-level incivility also point to the need for additional research—that is, to what extent are citizens socialized to be uncivil by mimicking the way that political elites talk about politics? And to what extent are elected officials simply using the uncivil discourse that they pick up from their constituents, either unintentionally or to appear more in touch with the voters? Continuing changes in how citizens obtain political information must also be further examined. For example, increased reliance on social media, including direct communication from candidates via Twitter and other avenues, might have profound effects for incivility.

Improving our measurement of mass incivility, tracing patterns in incivility over time, and identifying the determinants of incivility is critical. Many citizens perceive growing incivility in U.S. politics and deplore public officials who they see embodying incivility. Yet, incivility is also high

among the general public. While we should not automatically regard this as detrimental to democracy since there is some evidence that political engagement and participation—considered to be desirable attributes—are positively related to incivility, we may be concerned with relationships between incivility and other often-cited hallmarks of healthy democracies such as political trust. Shea, & Sproveri (2012) note that heightened mass- and individual-level incivility has typically been associated with turbulent times that have fundamentally reshaped U.S. politics in the past. In another context, research on incivility in the workforce points to a variety of potentially troubling effects such as increased stress for both targets and witnesses of incivility and a dampening of productivity and collaboration (Porath, Gerbasi, & Schorch, 2015). Thus, an increase in incivility in recent years could suggest dire consequences for the health of our democracy.

## References

- Brock, William E. 2004. "A recipe for incivility". *Washington Post*. 27 July 2004, B7.
- Brooks, Debroah Jordan, John G. Geer. 2007. "Beyond: The effects of incivility on the electorate". *American Journal of Political Science*, 51(January), 1-16.
- Chua, Amy. 2018. *Political tribes: Group instinct and the fate of nations*. Penguin Press.
- Coe, Kevin, Kate Kenski, & Stephen A. Rains. 2014. "Online and uncivil? Patterns and seterminants of incivility in newspaper website comments". *Journal of Communication*, 64, 658-679.
- Entrem, Harry. 2016. "Americans' distaste for both trump and Clinton is record-breaking". *FiveThirtyEight*. <https://fivethirtyeight.com/features/americans-distaste-for-both-trump-and-clinton-is-record-breaking/>
- Gervais, Bryan T. 2014a. "Following the news? Reception of uncivil partisan media and the use of incivility in political expression". *Political Communication*, 31(October), 564-583.
- Gervais, Bryan T. 2014b. "Incivility online: Affective and behavioral reactions to uncivil political posts in a web-based experiment". *Journal of Information Technology & Politics*, 11(December), 1-19.
- Gervais, Bryan T. 2014c. "Affective and behavioral reactions to elite-based political incivility". Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 27-31, 2014.

- Harris Poll. March 1, 2016. "Political climate: angry and getting angrier". <http://www.theharrispoll.com/politics/Political-Roundup.html>
- Heart, Roderick P. 2011. "The seductions of incivility". Remarks presented at the Breaux Symposium, Reilly Center for Media & Public Affairs, Louisiana State University, March 29, 2011.
- Herbst, Susan. 2010. *Rude democracy: Civility and incivility in American politics*. Temple University Press.
- Hetherington, Marc. 2015. *Why democracy won't work: polarization, political trust, and the governing crisis*. University of Chicago Press.
- Iyengar, Shanto, & Sean Westwood. 2014. "Fear and loathing across party lines: New evidence on group polarization". *American Journal of Political Science*, 59(3), 690-707.
- Jackson, David. 2012. "Obama and incivility: A presidential tradition". *USA Today*, 26 January.
- Jamieson, Kathleen Hall. 1999. "Civility in the House of Representatives: The 105th Congress". The Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania. [http://www.annenbergpublicpolicycenter.org/Downloads/Political\\_Communication/105thCongressCivil/REP26.PDF](http://www.annenbergpublicpolicycenter.org/Downloads/Political_Communication/105thCongressCivil/REP26.PDF)
- KRC Research. 2016. "Nearly all likely voters say candidates' civility will affect their vote; new poll finds 93% say behavior will matter". *Weber Shandwick - News*, Jan. 28. <http://www.webershandwick.com/news/article/nearly-all-likely-voters-say-candidates-civility-will-affect-their-vote>
- Levendusky, Matthew. 2013. *How partisan media polarize America*. University of Chicago Press.
- Lipka, Michael. 2014. "5 takeaways about religion and politics before the midterms". *Pew Research Center - Fact Tank*, September 22. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/09/22/5-takeaways-about-religion-and-politics-before-the-midterms/> (Accessed Jan. 22, 2015).
- McCain, Cindy. 2019. "My husband was a man of civility. Americans can still learn from him". *Washington Post*, 20 Aug. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/08/21/my-husband-john-mccain-was-man-civility-americans-can-still-learn-him/>
- McCorkle, Suzanne. 2010. "Passion, protest, or just plain incivility?: Responding to bad behaviors in public meetings". Boise State University Public Policy Center.
- Mendelberg, Tali. 2009. "Deliberation, incivility, and race". In *Democratization in America*. Johns Hopkins University Press.
- Mutz, Diana C. 2007. "Effects of 'in-your-face' television discourse on perceptions of a legitimate opposition". In Desmond King, Robert Lieberman, Gretchen Ritter, and Laurence Whitehead (eds.), *The American Political Science Review*, 101 (November), 621-635.

- Mutz, Diana C., Byron Reeves. 2005. "The new videomalaise: Effects of televised incivility on political trust". *The American Political Science Review*, 99(February), 1-15.
- Papacharissi, Zizi. 2004. "Democracy online: Civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups". *New Media & Society*, 6(2), 259-283.
- Page, Susan. 2010. "Poll: USA fed up with political incivility". *USA Today*, 22 April.
- Porath, Christine L., Alexandra Gerbasi, & Sebastian L. Schorch. 2015. "The effects of civility on advice, leadership, and performance". *Journal of Applied Psychology*, 100(5), 1527-1541.
- Santhanam, Laura. 2018. "Nearly 80 percent of Americans concerned lack of civility in politics will lead to violence, poll says". *PBS NewsHour*. 1 Nov. <https://www.pbs.org/newshour/politics/nearly-80-percent-of-americans-concerned-negative-tone-lack-of-civility-will-lead-to-violence-poll-says>
- Shea, Daniel M. & Alex Sproveri. 2012. "The rise and fall of nasty politics in America". *PS: Political Science & Politics*, 43(July), 416-421.
- Sobieraj, Sarah, & Jeffrey M. Berry. 2011. "From incivility to outrage: political discourse in blogs, talk radio, and cable news". *Political Communication*, 28(February), 19-41.

## Appendix

### Examples of Civil and Uncivil Responses

“Is there anything in particular about [candidate] that might make you want to vote against [candidate]? What is it?”

#### *Civil Discourse about Clinton*

Everything  
I'm not really strong on her policies  
She's not trustworthy  
She has lied under oath  
I think she is wishy-washy  
I don't think she is truthful  
She has broken our laws  
She lies too much  
She has a shady past

#### *Uncivil Discourse about Clinton*

She's a liar  
She's a cheat  
She belongs in jail  
She is a disingenuous conniving cunt  
She is an evil, lying, manipulative bitch  
She's a woman  
She's a murderer  
She is crooked  
Corrupt

#### *Civil Discourse about Trump*

Hard line toward Muslims in general  
Views on immigration  
He is unfit  
He is untrustworthy  
The way he speaks about women, immigrants  
Has no concept of foreign policy  
His inexperience  
He's not a nice person

#### *Uncivil Discourse about Trump*

He is just so conceited  
Being a fear monger  
Should keep his mouth shut  
Con man  
He's racist  
Loose cannon  
He's just so damn stupid  
He doesn't care about the USA

# Aproximaciones teóricas a los procesos de justicia transicional para un mapeo de las comisiones de la verdad en las provincias argentinas (1983-1985)

Introduction To Transitional Justice Processes for  
A Mapping of Truth Commissions in The Argentine Provinces  
(1983-1985)

MARÍA ELIANA FUNES\*

Fecha de recepción: abril 30 2024

Fecha de aceptación: junio 20 2024

## Resumen

En este artículo se presentan los principales conceptos teóricos y resultados de una detallada revisión bibliográfica que se centra en comprender los procesos de transición democrática. Se analizan las diferentes visiones teóricas sobre la justicia transicional, centrándose en las comisiones de la verdad (también conocidas como comisiones por los derechos humanos) en los procesos de transición hacia la democracia. Se toma como ejemplo el caso de Argentina y en particular la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) de 1984. El objetivo principal es introducir la

---

\* Licenciada en Sociología (UNMDP), magíster en Políticas Sociales (UNMDP), doctoranda en Ciencia Política (UNSAM), becaria interna doctoral (CONICET). Docente de las carreras de Licenciatura en Sociología y Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Humanidades de la UNMDP. Contacto: [eliana.funes@hotmail.com](mailto:eliana.funes@hotmail.com)

temática para la construcción de un mapeo sobre las distintas comisiones por los derechos humanos creadas en Argentina a nivel subnacional durante los primeros años de la democracia (1983-1985).

### Palabras clave

*Comisiones por la verdad; derechos humanos; escala subnacional*

### Abstract

This article presents the main theoretical concepts and results of a detailed bibliographic review that focuses on understanding the processes of democratic transition. The different theoretical visions on transitional justice are analyzed, focusing on truth commissions (also known as human rights commissions) in the transition processes towards democracy. The case of Argentina is taken as an example and in particular the National Commission on the Disappearance of Persons (CONADEP) of 1984. The main objective is to introduce the theme for the construction of a mapping on the different commissions for human rights created in Argentina to subnational level during the first years of democracy (1983-1985).

### Keywords

*Truth Commissions; Human Rights; Subnational Scale*

## I. Introducción

Las transiciones a la democracia, entendidas como el intervalo que se extiende de un régimen político autoritario a otro democrático (O'Donnell, Schmitter & Whitehead, 1988), han sido analizadas por numerosos proyectos de investigación en todo el mundo. Las teorías que han intentado explicar las causas que conducen a los procesos de transición democrática tienen en común la larga duración de estos procesos. (Molina Jiménez, 2011). Debe explicarse que la investigación se ha desarrollado a lo largo de dos grandes líneas: aquellos autores que estudian la transición democrática sobre la base de tesis de modernización o teorías del desarrollo (Lipset, 1959), y aquellos autores que enfatizan las interpretaciones políticas cuando discuten la teoría de la modernización (Morlino, 1985; Dahl 1993; Huntington 1994).

Lipset (1959) sostiene la idea que la democracia es efectiva siempre y cuando exista el desarrollo de una nación. Desde este punto, el autor analiza los niveles de democratización en distintos países con variables como la industrialización, urbanización, educación, riqueza, etc. Su argumento establece que, a mayor nivel en las variables, mayor democratización. El autor sostiene que esas variables se encuentran interrelacionadas generando un proceso de distintas fases<sup>1</sup>, lo que le da una característica bastante determinista a su pensamiento sin tener en cuenta la variación y contingencia que se puede encontrar en dichos procesos.

Muchas han sido las críticas a las teorías modernizadoras. En primer lugar, como dijimos, su determinismo. En segundo lugar, el *estiramiento conceptual* (o falta de construcción conceptual) que se suele encontrar en esos estudios, cayendo en generalizaciones que muchas veces no explican algunos de los procesos (Morlino, 1985). Desde esta crítica han surgido estudios ya no basados en cuestiones deterministas y estructurales sino centrados en análisis más individuales, de actores, papel de elites, partidos políticos, etc. Estos análisis, entendidos como interpretaciones políticas, no dejan de lado las variables estructurales de estos procesos, sino que las entienden desde otro lugar, ya no como factores determinantes sino como factores que inciden en esos procesos (Molina Jiménez, 2011).

En general, los autores que han analizado los procesos de transición democrática han situado su pensamiento entre las dos grandes teorías. Tal es el caso de O'Donnell, *et. al.* (1988) quien no niega el efecto que el desarrollo económico puede provocar en la democratización de un país, pero no lo ve como factores deterministas ya que su análisis se centra en la “civilidad”, entendida como la libertad que posee la sociedad de liberarse de la manipulación del Estado. Przeworski (1998) pone el foco en el rol que van tomando los distintos protagonistas del proceso de transición democrática para ver

---

<sup>1</sup> Lipset (1959) establece que el proceso lleva tres fases: 1) urbanización y dentro de las ciudades se producen las otras dos fases, 2) alfabetización, 3) incremento de los medios de producción y consumo. Entre estas dos el efecto es de reciprocidad.

la manera en que se desarrolla el mismo. El análisis de los intereses y la lucha entre distintos actores por llevar adelante sus intereses personales, permite comprender con mayor profundidad las fuerzas políticas que son preponderantes en dichos procesos como así las negociaciones que se van sucediendo.

O'Donnell (1989) sostiene que existen dos tipos de transiciones políticas, por colapso y por pacto. Las primeras se caracterizan por venir de regímenes autoritarios “económicamente destructivos” y “altamente represivos” en donde suelen terminar debido a un derrumbe como causa de los conflictos dentro del régimen. Es importante comprender que el colapso de estos regímenes no implica una falta de negociación entre los actores políticos, sino que, los gobernantes, no pueden llevar el control de la misma. Es así como este tipo de transiciones dejan “a la nueva democracia con los tremendos problemas resultantes de una economía destruida y de las profundas heridas políticas y psicosociales de la extensa represión anterior” (O'Donnell, 1989, p. 26). En el segundo tipo de transición política encontramos que los regímenes autoritarios tuvieron algún tipo de logro económico y fueron relativamente poco represivos. En este tipo de procesos los regímenes autoritarios suelen manejar la agenda de negociación e imponer sus intereses en dicho proceso.

Las transiciones democráticas no suelen ser procesos lineales o únicos, poseen distintas etapas según el caso que estamos analizando y pueden variar de un país a otro. Más allá de un caso en particular, lo importante del estudio y análisis de las transiciones es tener en cuenta no solo las variables estructurales del país a analizar sino también los factores individuales, actores, que fueron clave en dicho proceso como así también sus intereses, roles, alianzas, entre otras cuestiones.

## **II. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de justicia transicional? Las comisiones por la verdad como algunas de sus formas**

Cuando hablamos en la Justicia Transicional es inevitable referirnos los juicios realizados por los aliados a los criminales de guerra nazis en Núremberg. Estas modalidades de abordaje y resolución de eventos o hechos catastróficos se presentan como el puntapié inicial a una reflexión sobre las posibilidades de realización de la justicia en los momentos de transición de estos procesos, “las verdaderas realidades políticas y el contexto político de la transición, incluyendo las características del régimen predecesor, así como contingencias de tipo político, jurídico y social” (Teitel, 2000, p. 234).

Una línea significativa de indagación se ha enfocado en analizar el lugar del derecho y la justicia en períodos de transición, conformando un “paradigma” denominado “justicia transicional”<sup>2</sup>. Existen variadas interpretaciones respecto del significado de este tipo de justicia. Muchas investigaciones nos brindan distintos acercamientos a la problemática, inclusive sin llegar a un consenso.

En los trabajos de Ruti Teitel, la justicia transicional es entendida como “una concepción de justicia asociada con períodos de cambio político, caracterizados por la emergencia de respuestas legales que buscan enfrentar los crímenes cometidos por regímenes represores anteriores” (Teitel, 2003, p. 1). Esta autora pone un fuerte acento en analizar y explorar “la justicia” en el proceso de institucionalización de la democracia (Teitel, 2000, p. 5). Teitel refiere que la justicia, en períodos de transición, tiene una clara vinculación con la vida política, ya que una de sus funciones es la de brindar estabilidad al proceso de transición democrática. Por este motivo, considera que analizar el papel de la ley en estos períodos es crucial. Ahora bien, se pueden encontrar distintos puntos de partida respecto de qué tipo de justicia poner en marcha. Principalmente, se distinguen dos tipos de concepciones: aquellas que hacen énfasis en los procesos vividos en situaciones pasadas como

---

<sup>2</sup> Para una genealogía de la justicia transicional véase Teitel, 2003.

los procesos dictatoriales o aquellos períodos que refieren a la construcción futura de la sociedad. Qué camino se tome es lo que va a permitir el fortalecimiento de la institucionalidad democrática o el debilitamiento de esta. También, permite enfrentar los crímenes ocurridos en el pasado teniendo en cuenta que los perpetradores pueden poner en peligro el incipiente régimen democrático en caso de verse amenazados.

Por su parte, Paul Van Zyl sostiene que la justicia transicional se entiende como “el esfuerzo por construir paz sostenible tras un período de conflicto, violencia masiva o violación sistemática de los derechos humanos” (Van Zyl, 2008, p. 1). De este modo, nos indica que el objetivo principal de la justicia transicional es “llevar a juicio a los perpetradores, revelar la verdad acerca de crímenes pasados, brindar reparaciones a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación” (p. 1). El autor pone el acento en que, para lograr estos objetivos, es necesario llevar adelante varias estrategias que permitan mirar el pasado y construir un futuro sin recaer en las situaciones violentas del pasado reciente. Es importante tener en cuenta que los contextos en los cuales se desarrolla la justicia transicional suelen ser inestables y donde los perpetradores siguen conservando un poder real (p. 3). Por este motivo “se deben equilibrar cuidadosamente las exigencias de la justicia y la realidad de lo que es factible lograr a corto, mediano y largo plazo” (p. 3).

En la misma línea, Rotberg sostiene que la justicia transicional es definida “como el tipo de arreglos judiciales y extrajudiciales que facilitan y permiten la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a una de paz” (2000, p. 13). Para esta autora la justicia transicional debe abordar los hechos relacionados con las violaciones a los derechos humanos identificando identidades de víctimas y victimarios, dando respuesta a los crímenes realizados y a las necesidades sociales de reparación. Así, la justicia es transicional en la medida en que busca tender puentes entre regímenes distintos y momentos políticos diferentes, se nutre también de prácticas judiciales previas a la vez que introduce mecanismos

judiciales de excepción, y establece las bases para los sistemas judiciales post-autoritarios o post-conflicto.

Uprimny & Saffon (2006) realizan un recorrido sobre los orígenes conceptuales y el significado de las categorías justicia transicional y justicia restaurativa, analizando hasta qué punto es posible enfrentar los problemas que aborda la primera tomando como marco la segunda. Estos autores establecen que los procesos de justicia transicional se caracterizan por implicar, en la mayoría de los casos, negociaciones políticas entre los diferentes actores, tendientes a lograr acuerdos lo suficientemente satisfactorios para todas las partes de manera que estas decidan aceptar la transición equilibrando las “exigencias contrapuestas de paz y justicia” (p. 213). Para estas demandas de la sociedad civil nacional cumplen un papel central en la manera en que se desarrollan los procesos de justicia transicional. Pero dichos procesos también deben enfrentar las exigencias jurídicas de justicia impuestas desde el plano internacional, que se concretan en el imperativo de individualizar y castigar a los responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en la etapa previa a la transición. De esa manera, mientras que las exigencias jurídicas antes mencionadas buscan proteger cabalmente los derechos de las víctimas de tales crímenes y el acceso a la justicia, la verdad y la reparación, puede considerarse que las necesidades de paz y de reconciliación nacional propias de los procesos transicionales presionan en dirección opuesta, pues para que los responsables de crímenes atroces decidan aceptar dejar las armas y llegar a un acuerdo de paz, resulta necesario que encuentren incentivos atractivos para hacerlo, tales como el perdón y el olvido de sus actos (p. 215). En este sentido, sugieren que esta tensión entre demandas externas y necesidades internas ha contribuido a la aparición de numerosas posibilidades dentro de la justicia en períodos de transición. Por ende, la justicia restaurativa:

se presenta como un modelo alternativo de enfrentamiento del crimen que, en lugar de fundarse en la idea tradicional de retribución y castigo, parte de la importancia que tiene para

la sociedad la reconciliación entre víctima y victimario (...) que el derecho penal deje de centrarse en el acto criminal y en su autor, y gire la atención hacia la víctima y el daño que le fue ocasionado. Según estas versiones, las necesidades de las víctimas y el restablecimiento de la paz social son las finalidades básicas que debe tener la respuesta al crimen. (Uprimny & Saffon, 2006, p. 6)

En esta línea, la justicia restaurativa hace hincapié en el daño causado a la víctima más que en castigar al responsable. Los objetivos últimos son reparar la dignidad de la víctima y reinsertar al victimario a la sociedad. Como podemos observar el paradigma restaurador se centra en el futuro y no en el pasado.

Distintos trabajos sobre justicia restaurativa han orientado la reflexión teórica a indagar acerca de iniciativas institucionales en los períodos post-dictatoriales orientadas a la búsqueda de la verdad, en especial, las denominadas “comisiones de la verdad”. La mayoría de los trabajos que analizan estas iniciativas lidian con un interrogante: ¿Cuál es el fundamento moral y político para resignar la sanción jurídica a los responsables de crímenes atroces en virtud de favorecer el establecimiento de la verdad y la paz? Nos interesa presentar dos ideas contrapuestas entre el universo de investigaciones que abordan esta cuestión: aquellos que consideran apropiada la decisión de resignar el debido proceso penal a cambio de la posibilidad de obtención de la “verdad” como vector y camino para avanzar hacia la paz y reconciliación (Minow, 1998; du Toit, 2000), y aquellos que sostienen que no se puede resignar la búsqueda de justicia penal (Méndez, 2008, y Uprimny & Saffon, 2005).

Entre los primeros se destacan los trabajos de Martha Minow, quien ha examinado el concepto de la justicia restaurativa, sugiriendo que este se basa en las nociones cristianas del perdón y el restablecimiento de la humanidad, y que, además, presume la presencia de una comunidad de interés y relaciones sociales que merecen la reparación. Para esta autora, la importancia de encontrar entre la venganza y el perdón distintas medidas

tendientes a promover la curación de las víctimas (1998, p. 20) radica en que estas resultan convenientes política y éticamente a las formas clásicas retributivas propias del derecho penal, pues promueven la posibilidad de la paz, de construir un Estado de derecho y consolidar la democracia. Las necesidades de las víctimas y el restablecimiento de la paz social, y no la venganza, son las finalidades básicas que debe perseguir la respuesta al crimen. El no contemplar estas dimensiones puede conducir a nuevos ciclos de frustración, venganza y violencia (p. 100). Para la autora, resulta central reconocer el sufrimiento ocasionado a la víctima, repararle el daño que le fue ocasionado y restaurarla en su dignidad, más que castigar al responsable, a quien debe intentar reincorporarse a la comunidad a fin de restablecer los lazos sociales. La verdad emergente ocupa un lugar central en este proceso: En esta lógica, el testimonio de las víctimas y victimarios ayuda en el proceso de recuperación y permiten expandir las opciones entre venganza y perdón, a fin de asistir a los sobrevivientes (p. 135).

Sin embargo, otros autores como Laplante han sostenido que “en la mayoría de los casos, la verdad no es suficiente” (2007, p. 141). Para esta autora las comisiones de la verdad dan inicio a un proceso que eleva las expectativas de justicia y promete reparar algo del daño hecho por crímenes efectuados por acción u omisión. Así, en el proceso de satisfacer verdaderamente las expectativas de quienes dieron testimonio de la violencia, sufrieron y aguantaron el terror, la verdad sólo puede constituir una parte: las reparaciones son vitales para cerrar el círculo abierto con la verdad.

Desde una perspectiva diferente Hayner ha sostenido que en realidad no hay ninguna razón intrínseca para que una comisión no contribuya a la celebración de juicios posteriores (2008, p. 134). Para esta autora el objetivo central de una comisión de verdad “no es llevar a cabo una terapia, sino reunir tanta información detallada como sea posible sobre el mayor número de víctimas, con el fin de poder analizar con precisión los abusos cometidos en dicho período” (p. 193). Sostiene, finalmente, que las comisiones de la verdad, entendidas como un determinado tipo de investigaciones realizadas

por organismos que comparten rasgos en común<sup>3</sup>, persiguen objetivos diferentes a la búsqueda de justicia por procesos tradicionales, siendo su sentido principal la búsqueda oficial de la verdad. La redefinición de la verdad es un objetivo trascendental para enfrentar los discursos del poder autoritario permitiendo la afirmación pública de valores que estarán en la base de la democracia.

Si bien el paradigma de la justicia transicional ha permitido vislumbrar algunos aspectos de la relación entre política (entendida en un sentido restringido a los pactos y equilibrio de fuerzas entre los actores) y la justicia, este ha sido revisado críticamente para el caso argentino por autores como Malamud Goti (2000), Nino (1996) y Hayner (2008).

### III. Las comisiones por la verdad en América Latina

58

En las décadas de 1970 y 1990, América Latina experimentó conflictos trágicamente violentos que resultaron en graves violaciones de derechos humanos y una gran agitación social. En este escenario, varios países de la región cerraron esta dramática etapa mientras intentaban negociar procesos de reconciliación e institucionalización de la democracia. Sin embargo, este proceso no fue fácil debido a la severa violencia política, muertes y desapariciones que sufrió la sociedad durante las etapas de dictadura o guerras internas.

Con el retorno de la democracia surge el crucial debate sobre qué hacer con los responsables de las violaciones a los derechos humanos y cómo reconstruir las sociedades que vivieron graves procesos de violencia política. En varios países (principalmente en Argentina, Chile y Perú) los regímenes militares intentaron tener una salida amena de la conducción del Estado. Trataron de claudicar toda posibilidad de juzgamiento a sus ejercicios siste-

---

<sup>3</sup> Los rasgos compartidos determinantes son 1) Se centran en el pasado, 2) investigan un patrón de abuso en vez de un suceso concreto, 3) son un organismo de duración limitada y 4) su carácter es oficial pues tienen el poder conferido por el Estado (Hayner, 2008, p. 41).

máticos a las violaciones a los derechos humanos y al mismo tiempo hicieron los actos administrativos pertinentes para obturar toda posibilidad de enjuiciamiento por dichas violaciones. Es así como encontramos, al final de los mandatos dictatoriales, distintas leyes como “Obediencia debida”, “Caducidad”, “Punto Final”, “Amnistía”, etc., las cuales fueron ejecutadas con la intención de que se olvide todo lo sucedido en esos regímenes dictatoriales logrando impunidad para todos los culpables de las violaciones de los derechos humanos.

A lo largo de los distintos casos se puede observar que la principal demanda llevada a cabo por los afectados de las violaciones a los derechos humanos es la de justicia por lo sucedido. No obstante, esta demanda es, generalmente, la más difícil de poder concretar. Generalmente, como en el caso de Chile, la transición política se encuentra enmarcada en ciertas garantías de inmunidad brindadas a los represores del régimen anterior dándoles la posibilidad de sostener parte de su poder o incorporarlos al nuevo gobierno.

Los Estados en transición han tenido como objetivo principal abordar el daño a las víctimas o repararlo, rendir tributo a los muertos, desaparecidos y cualquier tipo de víctimas, y hacer cambios institucionales o políticas para impedir más abusos. Este objetivo, en general, se abordó a través de un proceso de investigación y reconocimiento de toda la verdad sobre los abusos del pasado sustanciado a través de la creación de comisiones investigadoras de la verdad. Así, se crearon, desde instancias del poder oficial, en Argentina, la CONADEP, (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas); en Chile, la “Comisión de Verdad y Reconciliación”; y en Perú, la “La Comisión de la Verdad y la Reconciliación”. En otros casos, como ocurrió en Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, las comisiones de la verdad surgieron como una opción ética, un esfuerzo directo, a veces clandestino, de los activistas y organismos de derechos humanos, sin contar con el mandato gubernamental.

Las once comisiones de la verdad establecidas a lo largo de América Latina en las décadas del 80 y 90 son objeto de estudio de cuantiosas disciplinas. Entre los estudios se destacan aquellos que desarrollan la comisión de Chile que introdujo la noción de reconciliación (Cárdenas, Páez, Arnosó & Rime, 2013; Garretón, González & Lauzán, 2011; Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile, 1996); los que desarrollan la creación de la comisión por la verdad de El Salvador en el marco de la guerra civil, que duró aproximadamente doce años (Comisión de la Verdad para el Salvador, 1993; Fisas, 2014); aquellos que se interiorizaron en la Comisión de Guatemala como resultado del proceso de negociación entre el presidente Álvaro Arzu Irigoyen y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca con participación de las Naciones Unidas (ONU) (Fisas, 2014). También son importantes los trabajos sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) creada en junio de 2001 en Perú que intentó esclarecer los hechos y responsabilidades tanto de la violencia terrorista como la violación a los derechos humanos por parte del Estado ocurridos entre mayo de 1980 y noviembre del 2000 (Rivera, 2003).

60

Todos estos estudios, y otros, permiten realizar una comparación entre las distintas comisiones por la verdad de América Latina, teniendo en cuenta la duración de las comisiones, los temas tratados, la legitimidad de las comisiones, el tipo de creación (por decreto o por acuerdo de paz), las metodologías que llevaban adelante, entre otros aspectos (Buergenthal, 1994; Castillejo-Cuellar, 2019; Cuya, 1996; Dallari, 2015; Garretón, González & Lauzán, 2011; Gómez, Herrera & Pinilla, 2010; Hayner, 2006; Díaz Pérez & Molina Valencia, 2017).

Más allá de los tópicos que abordan, todos los trabajos destacaron la excepcionalidad de la combinación de búsqueda de la verdad mediante la creación de una comisión por la verdad y el proceso de juzgamiento de los máximos jerarcas de la dictadura militar como los rasgos distintivos del proceso de transición en la Argentina.

#### **IV. Las luchas políticas en las construcciones de verdad**

Según Heyner (2008), hay cinco razones fundamentales por las cuales es necesario constituir una comisión de la verdad en lugares donde se hayan vivido procesos dictatoriales. En primer lugar, es necesario “clarificar y reconocer la verdad”. En este sentido, pone el acento en la necesidad de que la sociedad tome conocimiento de los abusos del pasado a fin de quebrantar el silencio existente en torno a ello. En palabras de la autora, “el informe de una comisión de la verdad reivindica de nuevo la historia de un país” (Heyner, 2008, p. 55). En segundo lugar, se debe responder “a necesidades e intereses de las víctimas”. Las comisiones de la verdad, al contrario del sistema judicial, se conciben principalmente para centrarse en las víctimas dando a conocer a la sociedad todo el sufrimiento que tuvieron que vivir. En tercer lugar, sirven para contribuir “a la justicia y al rendimiento de cuentas”; en vez de desplazar o sustituir a la justicia, una comisión puede ayudar a que los perpetradores rindan cuentas de sus actos. En cuarto lugar, pueden esbozar “la responsabilidad institucional y recomendar reformas”. La investigación de una comisión por la verdad puede mostrar debilidades en las estructuras institucionales que permitieron llegar al régimen represivo. En quinto y último lugar, buscan fomentar “la reconciliación y reducir las tensiones resultantes de violencias del pasado”. Según la autora, es necesario que toda sociedad enfrente los horrores del pasado para poder sentar las bases de una nueva sociedad, de manera que: “Resolver los desacuerdos y airear los conflictos latentes puede ayudar a alivianar las tensiones” (Heyner, 2008, p. 61).

Una comisión por la verdad es un organismo oficial creado por el gobierno democrático mediante una decisión de política pública reparatoria con el fin de realizar una profunda investigación respecto de un pasado dictatorial vivido en una sociedad. Según Teitel, estas comisiones son creadas para investigar, documentar y divulgar públicamente abusos a los derechos humanos en un país durante un período de tiempo específico (2003, p. 149). El

autor plantea que este nuevo mecanismo institucional fue usado por primera vez en la Argentina sin el objetivo de la reconciliación. Fue el presidente electo, Raúl Alfonsín, quien el 15 de diciembre de 1983, bajo el número de decreto 187, creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) como una forma de despolitizar la búsqueda de lo sucedido en el período dictatorial sucedido en la Argentina entre los años 1976 y 1983.

Como se dijo anteriormente, la primera comisión por la verdad constituida en América Latina fue la CONADEP. Las comisiones por la verdad no tienen el poder de enjuiciar, solo de realizar la recepción de denuncias. En Argentina, la información recibida por la Comisión fue abundante y detallada lo que permitió realizar un informe final bastante exhaustivo. La CONADEP fue un ejemplo a seguir para muchos países latinoamericanos por su trabajo sólido y comprometido que permitió dar el puntapié inicial de la búsqueda por la verdad y cómo llevar a cabo la transición democrática en gran parte de la región. Tal como sucede en Argentina, en los demás países latinoamericanos donde se realizaron comisiones por la verdad tampoco se observó el ofrecimiento de una amnistía a cambio de una revelación total y pública de la verdad. Esto es una clara consecuencia de la historia política y social vivida a lo largo y ancho de toda la región.

## V. La CONADEP, el “caso” argentino

El 10 de diciembre de 1983, en Argentina, asume el nuevo presidente democrático, Raúl Alfonsín. Junto a este aparecieron fervorosamente distintas demandas sociales provenientes, sobre todo, de dos sectores totalmente adversos: los militares y los organismos de derechos humanos (DDHH). Las reclamas establecidas eran antagónicas y hasta extremas como para poder establecer una democracia que uniera a Argentina en forma pacífica. Era evidente que los militares solicitaban reconocimiento y reivindicación, por lo que denominaron la “lucha antiterrorista” realizada a lo largo de todo el proceso desarrollado entre marzo de 1976 y diciembre de 1983. Tal como indica el documento final de las Fuerzas Armadas (FFAA), en Argentina

hubo una guerra contra la subversión la cual fue una necesidad inequívoca para recuperar la Nación y, por ello, sostuvieron que era totalmente necesario que el nuevo gobierno democrático apoyara esta postura. Por el contrario, los organismos de DDHH solicitaron verdad y justicia sobre el terrorismo de Estado transcurrido entre los años 1976-1983. Dichos organismos demandaron la creación de una Comisión Bicameral ya que consideraban que solo a través de esta se podía lograr la posibilidad de una condena legal para aquellos que, a través de los resultados de las exploraciones, se comprobara que habían participado del terrorismo de Estado. No obstante, la decisión de Alfonsín no estuvo relacionada con el pedido de este sector, dado que el resultado de la creación de una Comisión Bicameral daría duras consecuencias para las FFAA y una situación de extremo conflicto para la sociedad y la nueva democracia Argentina.

Es importante recordar que “toda demanda de justicia consiste en la exigencia de la restitución de un equilibrio dañado [...] el ejercicio de justicia requiere que se tenga conciencia de la dimensión de un daño para saber cuál es la medida del esfuerzo a realizar para repararlo” (Jelin, 1995, p. 119). Lo que nos aporta Jelin aquí es consecuente con lo sucedido en Argentina hacia finales de 1983 y principios de 1984. Para el gobierno democrático va a ser necesario primero conocer lo sucedido en el período dictatorial para después brindar justicia a los hechos y a quien corresponda.

Alfonsín se vio en la obligación de resolver esta problemática. Como primera medida dispuso la creación de una Comisión encargada de recibir denuncias y testimonios que contribuyese a hacer una sistematización del funcionamiento del poder represivo, así como también un registro de los desaparecidos. Igualmente, a través del Decreto presidencial N° 187 del 15 de diciembre de 1983, se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), convocando a intelectuales, personalidades del país y militantes de los DDHH.

Ahora bien, es posible que se plantee o interrogue acerca de si la Comisión tenía el aval del poder ejecutivo para jugar o realizar denuncias penales

en torno a la información recolectada. La respuesta a esta pregunta es negativa y la misma ya se observaba en el prólogo del libro *Nunca Más* (selección del informe entregado por Ernesto Sábató a Raúl Alfonsín): “nuestra comisión no fue instituida para juzgar, pues para eso están los jueces constitucionales, sino para indagar la suerte de los desaparecidos en el curso de estos años aciagos de la vida nacional” (*Nunca Más*, 2006, p. 11). Pero entonces, ¿cuál era el objetivo principal de la comisión? En entrevista con uno de los integrantes de la CONADEP MdP, he encontrado recientemente una posible respuesta a tal cuestión, entrevista que trabajaré en profundidad más adelante.

Una vez creada la CONADEP, se comenzaron a recibir denuncias y testimonios. No obstante, la comisión ya tenía una base de 5 mil 580 registros que le había otorgado la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH- organización de DDHH creada en 1975) correspondiente a personas residentes de Buenos Aires y otras grandes ciudades. Esta situación localizaba la represión sistemática solo a ciertas ciudades del país y, por ende, limitaba la identificación de aquellos individuos que llevaron a la práctica la desaparición forzada, tortura y muerte en todo el territorio nacional. Debido a esto, la comisión decidió viajar a ciertos puntos clave del interior del país para focalizar distintas delegaciones de la CONADEP. La primera se realizó en la ciudad de Córdoba en febrero del año 1984 teniendo como presidente a Luis Reborá. La segunda delegación se radicó en la ciudad de Mar del Plata, el día 26 de marzo de 1984, teniendo como presidente al abogado Armando Fertitta. La tercer y última delegación se instaló en la ciudad de Bahía Blanca presidida por el señor Ernesto Malisia.

La creación de nuevas delegaciones permitió que la Comisión Nacional recaudara una mayor cantidad de denuncias que las que ya tenían hasta ese momento. Permitted sistematizar el terrorismo de Estado a nivel nacional pero también en cada localidad en donde se encontraba una delegación. No obstante, poco se sabe del momento de creación de dichas delegaciones,

las particularidades referidas a su conformación y los alcances que tuvieron cada una de estas.

### **5.1 Sobre la “historia interna”**

Luego de la guerra de Malvinas, en 1982, la situación en torno a los DDHH no fue la misma. En la Argentina se habría modificado la atmósfera y las condiciones en las cuales se encontraba la dictadura. La pérdida de apoyo de las clases medias y de ciertos países extranjeros sumada a la crisis económica reflejada en la inflación, generó una ruptura del mutismo que se venía perpetuando hasta ese entonces en torno a los desaparecidos.

La primera cuestión que se hizo visible fue las exhumaciones de tumbas NN, las cuales eran difundidas por varios periódicos. Como indica Crenzel, “la prensa difundió intensamente, y con un cariz sensacionalista, las exhumaciones de tumbas NN efectuadas tras las denuncias de familiares de desaparecidos; publicó testimonios de sobrevivientes, informes de los organismos de DDHH y declaraciones de los perpetradores relatando sus crímenes” (Crenzel, 2008, p. 53). De esta forma es como la prensa presentaba a la dictadura de una forma macabra haciendo conocer esta época como el “show del horror”.

Una vez que se hizo público el llamado “Documento final”, los organismos de DDHH exigieron la constitución de una comisión bicameral que investigara el terrorismo de Estado. Para los organismos era el único camino que iba a garantizar que no sucediera nuevamente lo ocurrido. Así es como, en agosto de 1983, algunos organismos (no estaban las Madres ni la Liga) constituyen la “Comisión técnica de recopilación de datos” para comenzar a organizar los antecedentes que tenían sobre desaparecidos, centros clandestinos y represores. Seguido al “Documento final”, la dictadura sancionó la Ley 22.924, conocida como la Ley de Autoamnistía. Esta venía a dar un cierre al pasado dictatorial justificando la dictadura y todos sus accionares, dándole impunidad a los hechos antisubversivos y rechazando por completo los reclamos realizados por los organismos de DDHH.

La posición de Alfonsín ante esta problemática fue muy clara, solo se juzgarán a los responsables basándose en tres categorías: “los que planearon la represión y emitieron las ordenes correspondientes, quienes actuaron más allá de las ordenes, movidos por crueldad, perversión o codicia y quienes las cumplieron estrictamente”. Así era como comenzaba a dominar el discurso sobre los “excesos” y desaparecía la posibilidad de pensar al terrorismo de estado como una cuestión de crímenes perpetrados en el tiempo y organizados sistemáticamente desde antes de la disrupción de la democracia en 1976. (Crenzel, 2008).

Luego de asumir la presidencia, Alfonsín realizó una serie de acciones que estaban vinculadas con proteger los DDHH. Entre estas acciones, derogó la Ley de Autoamnistía y firmó los decretos 157 y 158. Con el primero intentaba investigar sobre la violencia guerrillera, y con el segundo acusó a las Juntas Militares de haber realizado una lucha contra la subversión de forma ilegal. Aquí fue donde comenzó a forjarse la conocida “Teoría de los dos demonios”. Crenzel nos explica en torno a esta teoría que “limitaba a las cúpulas de dos actores la violencia política [...] proponía a la sociedad como ajena y víctima de ambas, y explicaba a la violencia de estado, aunque no sus procedimientos, por la violencia guerrillera” (Crenzel, 2008, p. 58).

Seguido a esto, el presidente propuso reformar el Código de Justicia Militar ya que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas juzgaría las violaciones. También planteó que regiría el principio de presunción de obediencia para los militares. Esto hizo que los organismos de DDHH hicieran hincapié en su petitorio sobre la conformación de una cámara bicameral para la investigación sobre el pasado reciente. La salida a esta problemática fue clara, Alfonsín decidió elaborar una “comisión de personalidades” para investigar el pasado reciente. Esto surgía a raíz de que este consideraba que la comisión bicameral traería nuevos conflictos en torno a qué partido o sector político le daría una sanción más dura a las FFAA.

A partir de aquí, el Ejecutivo comenzó a llamar a ciertas personas que de alguna u otra forma estuvieron involucradas en el tema de los DDHH sin

la necesidad de ser parte de los denominados “afectados directos”. Fue así como, el 15 de diciembre de 1983, bajo el número de decreto 187, se crea la CONADEP como una forma de despolitizar la búsqueda de lo sucedido en el pasado reciente.

Los integrantes de la misma fueron: Ernesto Sábató (escritor), Ricardo Colombres (abogado), René Favalaro (médico), Hilario Fernández Long (ingeniero), Carlos T. Gattinoni, (obispo de la Iglesia Metodista Argentina), Gregorio Klimovsky (matemático y filósofo), Marshall Meyer (rabino estadounidense), Jaime de Nevares (monseñor), Eduardo Rabossi (filósofo radical), Magdalena Ruiz Guiñazú (periodista), Santiago Marcelino López (diputado radical), Hugo Diógenes Piucill (diputado radical), Horacio Hugo Huarte (diputado radical). Todos estos tenían dos particularidades: por un lado, eran figuras públicas prestigiosas y, por otro lado, de alguna u otra forma, habían sido defensores de los DDHH.

Para dar sus primeros pasos la CONADEP decidió solicitar a la APHD (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos) toda la información que tuviese sobre las desapariciones. Para ampliar la recepción de denuncias, ciertos organismos de derechos humanos decidieron enviar militantes propios. Entre dichos organismos estaban: la APDH, el Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH), la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH) y Familiares de Detenidos Desaparecidos por Razones Políticas. Desde ese momento los organismos de DDHH colaboraron activamente con la CONADEP, aunque siguieron reclamando la creación de una comisión bicameral. Madres de Plaza de Mayo sostuvo una posición diferente a la que tenían el resto de los organismos. Ellas decidieron no colaborar con la CONADEP (Crenzel, 2008).

La comisión carecía de una estrategia de investigación, por lo que su movimiento se dirigía hacia los nuevos testimonios y denuncias. Esto era un arma de doble filo ya que algunas denuncias eran anónimas, por lo que no se sabía hacia dónde iba dirigida la investigación. Debido a esto, el alcance de la CONADEP se amplió un poco más. “Colombres redactó un proyecto

solicitando al Poder Ejecutivo que garantizara la permanencia en el país de personas posiblemente relacionadas con las desapariciones y la sustracción de niños” (Crenzel, 2008, p. 67). Esto hizo que la Comisión se pudiera desenvolver de una forma más libre.

El objetivo de la CONADEP era claro, debía recibir denuncias y testimonios que permitieran describir el sistema de represión y desaparición de personas, así como también la identificación de centros clandestinos de detención.

Como dije con anterioridad, gran parte de las denuncias recibidas fueron aportadas por la APDH. Particularmente, fueron 5 mil 580 denuncias las aportadas. Pocas de estas denuncias, solo 70, correspondían a sobrevivientes. Esto limitaba la verificación sobre la tortura y el cautiverio. Debido a esto se tomaron varias iniciativas que permitieron capturar nuevas denuncias, entre ellas, la creación de delegaciones en el interior del país. La comisión también realizó viajes al exterior para tomar denuncias a sobrevivientes exiliados<sup>4</sup>. Al fin y al cabo, la CONADEP logró tomar denuncia a mil 200 sobrevivientes las cuales eran todas muy diversas.

Otra labor importante de la CONADEP fue la identificación de centros clandestinos de detención (CCD). Primero se verificaban las coincidencias de pruebas sobre ciertas áreas o zonas cercanas a algún CCD, para luego inspeccionar los mismos. Esto provocó principalmente el avance político y la disputa de un territorio. No nos olvidemos que, en el año 1984, muchos de los CCD seguían en actividades relacionadas con las fuerzas militares, por lo que el avance de la Comisión sobre su territorio implicaba una fuerte violencia simbólica. No obstante, para la CONADEP, identificar un CCD implicaba establecer en espacio territorial un lugar oculto del cautiverio de los desaparecidos. Las inspecciones se realizaban siempre con un miembro de la Comisión, un secretario, un arquitecto (quien luego realizaría el croquis del establecimiento) y un fotógrafo (Crenzel, 2008).

---

<sup>4</sup> Para observar trabajos de investigación sobre las delegaciones de la CONADEP véase los trabajos de Funes (2015), Funes (2023), Solís (2017), Scocco (2015), Rama (2019).

## 5.2 Sobre las disputas en torno a la CONADEP

El fin de la dictadura y la vuelta de la democracia hicieron que los movimientos de DDHH adquirieran otro perfil. Sus reclamos y demandas estaban directamente relacionados tanto al pasado como al futuro. Una de las primeras demandas que fue reconocida por la democracia corresponde a la defensa de los DDHH a través del enfrentamiento a las desapariciones sistemáticas. De esta forma se diseñaba una forma de tratar a las víctimas de violaciones para restituir sus derechos dañados y, por otro, una forma de asegurar estos mismos en el futuro.

Otra demanda se encontraba relacionada con la política. Era necesario que la voz de los DDHH fuera escuchada y no silenciada. Para muchos gobiernos, los reclamos de los DDHH son uno en un millón. Debido a esto, los organismos de DDHH tuvieron la necesidad de que su palabra fuese escuchada por toda la sociedad. Una tercera demanda corresponde a que los DDHH deben ser parte de la nueva cultura democrática, tolerante y pluralista. (Jelin, 1995).

Luego de asumir Alfonsín, las demandas de los DDHH fueron escuchadas, pero no respondidas en su totalidad o de la forma en que los organismos hubieran querido. El accionar de Alfonsín estuvo sustentado en la afirmación de que la institución de las FFAA no era la responsable de las desapariciones, sino que los responsables eran individuos que manifestaron excesos en su accionar.

Es así como gran parte de las organizaciones de DDHH se fue distanciando del gobierno democrático considerando que sus decisiones respecto a la temática eran poco firmes. De esta forma siguieron reclamando cuestiones básicas como el esclarecimiento de las desapariciones y la libertad de los presos políticos.

A partir del 12 de diciembre de 1983, los organismos comienzan a sostener la demanda de la formación de una Comisión Bicameral que investigara el pasado reciente dictatorial. Contrario a esto, Alfonsín convocó a

un grupo de importantes personalidades para integrar una comisión que dependiera del Poder Ejecutivo, la cual sería encargada de realizar una investigación sobre los crímenes del terrorismo de Estado. Para lograr la legitimidad de dicha comisión por parte de los organismos, el Poder Ejecutivo decide invitar a varios miembros de organismos de DDHH, como, por ejemplo, Adolfo Pérez Esquivel. Este solicitó que no fueran los propios militares los encargados de su juzgamiento (Jelin, 1995).

Las disputas dentro de la CONADEP eran muy claras. Por un lado, se encontraban los representantes del Poder Ejecutivo y, por otro, los representantes del movimiento de DDHH, quienes se oponían a que el juzgamiento fuese en tribunales castrenses. Los organismos querían que la investigación corriera a cargo de tribunales civiles. Luego de largas disputas, se decidió hacer entrega al Poder Ejecutivo.

70

Por otro lado, la asociación Madres de Plaza de Mayo tuvo una posición opositora a la conformación de la CONADEP. Mas allá de que colaboraron para formar parte de los testimonios recolectados por la Comisión, realizaron grandes manifestaciones en contra del tipo de justicia que se estaba llevando a cabo y contra la falta de participación del pueblo en las investigaciones y futuros juicios (Jelin, 1995).

Si en algo concuerdan las demandas de todos los organismos de DDHH de esa época, es en el castigo para los responsables directos de la desaparición de personas. Entre estos encontramos a los militares, miembros de las fuerzas de seguridad, parapoliciales, entre otros. No se registra el pedido de castigo para, por ejemplo, los responsables económicos de la dictadura. Esto se debe, en esa época, a que el motor de los organismos de DDHH estaba rectamente relacionado con la pérdida de un familiar directo. Como establece Jelin: “La justicia y el castigo que se reclaman están profundamente arraigados en la materialidad del acto de la desaparición” (Jelin, 1995, p. 133).

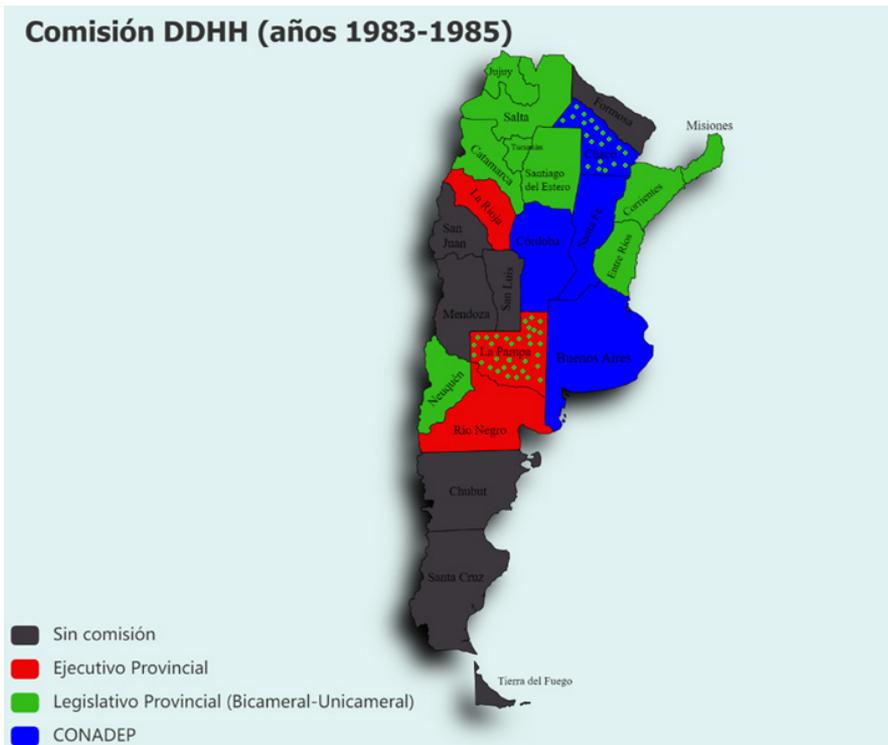
## **VI. Una aproximación al análisis de las comisiones a escala subnacional dentro del territorio argentino**

Existen varios trabajos académicos que analizan las distintas formas de comisiones por la verdad que sucedieron a lo largo del territorio argentino. En general, estos trabajos son abordados como estudios de caso sin un énfasis comparativo. En esta dirección encontramos trabajos referidos al análisis de comisiones bicamerales (Kotler, 2007, 2008, 2014, 2017); análisis de las comisiones especiales dependientes del ejecutivo provincial (Mereb 2017; Moroni, 2020); y, en otra línea, distintos trabajos centrando su mirada en las delegaciones de la CONADEP. Estas dialogan con distintas investigaciones que, en los últimos años, buscan comprender los procesos represivos a escala subnacional en las ciudades donde funcionaron delegaciones.

Diversos estudios realizados por Solís (2017), Scocco (2015), Rama (2019) y Funes (2015 y 2023) han analizado diversos aspectos relacionados con el surgimiento y funcionamiento de las comisiones de Córdoba, Rosario, Bahía Blanca y Mar del Plata, su participación en las disputas políticas locales y sus conexiones con la CONADEP a nivel nacional. En particular, la investigación de Rama ha proporcionado una comprensión más detallada de las actividades de la comisión de Bahía Blanca y los debates generados entre los redactores del informe y los miembros de la comisión a nivel nacional. Asimismo, el estudio de Solís se ha centrado en el impacto del informe de la delegación de Córdoba y las discusiones que generó en la legislatura provincial. El artículo de Funes (2015) aborda el surgimiento de la delegación de Mar del Plata y su forma de trabajo, así como también el tipo de construcción de memoria que se realizó desde ella. Consecuentemente, en otra de sus investigaciones (2023) analiza la delegación de la CONADEP de Bahía Blanca a la luz del posicionamiento político del diario *La Nueva Provincia*. Estas investigaciones permiten pensar ciertos aspectos de la dinámica convergente, aunque no exenta de tensiones, entre las tareas de las comisiones y otros actores sociales. Al mismo tiempo, se han inten-

tado desarrollar algunos trabajos en perspectiva comparada como el de Funes y Andriotti Romanin (2023), pero desde otra mirada. Allí, los autores abordan una comparación haciendo hincapié en la forma de representar el pasado dictatorial de los informes de las delegaciones de la CONADEP de Córdoba, Bahía Blanca y Mar del Plata. No obstante, ninguno de estos trabajos ha intentado realizar un rastreo de todas las provincias argentinas (ver Mapa 1).

Mapa 1. Comisión DDHH en Argentina 1983-1985



Etapa n°1. Mapeo. Fuente: elaboración propia. Para la realización del presente mapeo se contactaron a referentes y personalidades importantes vinculadas al movimiento de derechos humanos de cada una de las provincias argentinas. (En la provincias de Chaco y de La Pampa hubo dos comisiones distintas funcionando en el mismo período).

A lo largo del territorio argentino, durante el período que comprende desde 1983 (retorno de la democracia) hasta 1985 (juicio a las Juntas), se identifica-

ron tres formas institucionales diferentes de comisiones encargadas de los DDHH a escala subnacional. Estas opciones variaron entre delegaciones de la CONADEP, como en el caso de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco, entre otros; comisiones dependientes del ejecutivo provincial, tal como en La Pampa, Río Negro y La Rioja; y comisiones dependientes del legislativo provincial, como observamos en Tucumán, Catamarca, Misiones, Neuquén y otras provincias. Asimismo, en algunas provincias, no se estableció ningún tipo de comisión, como lo encontramos en Mendoza, Chubut, San Luis y más. Todas las comisiones que se crearon tuvieron en común ser dispositivos de investigación y receptores de denuncias a nivel provincial (Tabla 1).

**Tabla 1. Formas institucionales de comisiones**

<i>Provincia argentina</i>	<i>Tipo de Comisión (años 1983-1985)</i>
Buenos Aires	Delegación de la CONADEP
Catamarca	Legislativa Provincial
Chaco	Delegación de la CONADEP y Legislativa Provincial
Chubut	Sin Comisión
Cordoba	Delegación de la CONADEP
Corrientes	Legislativa Provincial
Entre Ríos	Legislativa Provincial
Formosa	Sin Comisión
Jujuy	Legislativa Provincial
La Pampa	Legislativa Provincial y Ejecutivo Provincial
La Rioja	Ejecutivo Provincial
Mendoza	Sin Comisión
Misiones	Legislativa Provincial
Neuquén	Legislativa Provincial
Río Negro	Ejecutivo Provincial
Salta	Legislativa Provincial
San Juan	Sin Comisión
San Luis	Sin Comisión
Santa Cruz	Sin Comisión
Santa Fe	Delegación de la CONADEP
Santiago del Estero	Legislativa Provincial
Tierra del Fuego	Sin Comisión
Tucumán	Legislativa Provincial

Fuente: elaboración propia. Para la realización del presente mapeo se contactaron a referentes y personalidades importantes vinculadas al movimiento de derechos humanos de cada una de las provincias argentinas.

Las razones por las cuales se estableció uno u otro dispositivo aún están en proceso de investigación. No obstante, Funes (2023) sostiene cuatro enfoques empírico-conceptuales que permiten pensar el surgimiento de dispositivos institucionales distintos en el territorio argentino:

- a) Autonomías provinciales (capacidad de las provincias de obturar o promover una política nacional).
- b) Competencia interpartidaria (debates entre los partidos en distintas escalas durante la interacción en torno a la toma de decisión de una política pública).
- c) Existencia previa de red de organizaciones (en este caso de organizaciones del movimiento de derechos humanos, que permite orientar y desarrollar la política pública en algún sentido particular).
- d) Movilización de vínculos político-personales entre los distintos niveles de gobierno.

La hipótesis que sostiene la autora es que las distintas maneras en las que estos cuatro elementos se combinan generan distintos escenarios a escala subnacional, lo que genera distintos formatos institucionales para responder a una misma problemática. En un primer escenario, se observa la continuidad de la política a nivel nacional, con una interacción dinámica entre los partidos políticos que fomenta la política nacional y una red de organizaciones preexistentes que permite una mayor implantación territorial de dicha política. Por otro lado, en un segundo contexto, se presenta la discontinuidad de la política nacional, con una dinámica partidista que bloquea la política nacional, una red de organizaciones previas con características particulares que se vinculan estrechamente con autonomías políticas locales sólidas y facilitan la implementación de un enfoque distinto de política pública (Funes, 2023).

## VII. Reflexiones finales

Las formas de abordar y resolver eventos catastróficos en procesos de transición democrática son el punto de partida para reflexionar sobre las formas en que la justicia puede llevarse a cabo durante estos procesos. Una línea significativa de indagación se ha enfocado en analizar el lugar del derecho y la justicia en períodos de transición, conformando un “paradigma” denominado justicia transicional. Como hemos visto, numerosas investigaciones han intentado dar cuenta teórica y conceptualmente respecto de lo que significa la justicia transicional y cómo abordarla, brindándonos distintos acercamientos a la problemática, inclusive sin llegar a un consenso.

La idea de justicia restaurativa se fundamenta en principios cristianos de perdón y restauración, así como en la existencia de una comunidad que merece ser reparada (Minow, 1998). Así se destaca la importancia de buscar un equilibrio entre la venganza y el perdón, proponiendo medidas que promuevan la curación de las víctimas en lugar de recurrir a la punición tradicional del sistema penal. Para esta autora, estas medidas no sólo son políticamente convenientes, sino también éticamente válidas, ya que fomentan la paz, fortalecen el Estado de derecho y consolidan la democracia.

Entonces podemos establecer que, en términos generales, la justicia transicional se refiere al conjunto de medidas y mecanismos legales, institucionales y sociales implementados para abordar las violaciones graves de los DDHH cometidas en el pasado, especialmente en contextos de transición política. En este sentido, las comisiones por la verdad, por su parte, son un instrumento clave de la justicia transicional que busca esclarecer la verdad sobre los hechos ocurridos durante períodos de represión política o conflictos armados, promoviendo la reconciliación y la construcción de la memoria colectiva.

Un ejemplo de cómo se vinculan la justicia transicional y las comisiones por la verdad es el caso de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) en Argentina. Creada en 1983 por el gobierno

de Raúl Alfonsín, su función fue la de investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983. La CONADEP jugó un papel fundamental en la búsqueda de verdad y justicia, recopilando testimonios de víctimas, familiares y testigos, y elaborando un informe detallado que contribuyó a visibilizar la magnitud de los crímenes perpetrados por el régimen militar. Gracias al trabajo de la CONADEP, se logró llevar a juicio a varios responsables de violaciones de derechos humanos y sentar las bases para un proceso de memoria, verdad y justicia que aún continúa en la Argentina. No obstante, vale destacar que, dentro de los primeros años de transición a la democracia, la CONADEP no fue el único dispositivo institucional en búsqueda por la verdad en el territorio argentino. A escala subnacional existieron dos formatos más, aparte de las delegaciones de la CONADEP, como fueron las comisiones dependientes del ejecutivo provincial y las dependientes del legislativo provincial.

76

Las causas que permitieron la creación de distintos formatos institucionales de comisiones por los DDHH a escala provincial todavía son objeto de investigación. No obstante, se puede aproximar que las dinámicas políticas locales, ya sean partidarias o de los movimientos sociales, son el principal factor a tener en cuenta en este tipo de fenómenos sociales.

## Referencias

- Buergenthal, T. 1994. "The Truth Commission for Salvador". Vanderbilt Journal of Transnational Law. Recuperado de <https://www.usip.org/publications/1992/07/truthcommission-el-salvador>
- Castillejo, A. 2015. *La Imaginación Social del Porvenir: Reflexiones Sobre Colombia y el Prospecto de una Comisión de la Verdad*. CLACSO.
- Cardenas, M., Paez, D., Arnoso, M, & Rime, B. (2013). "Percepción del clima socioemocional y la confianza institucional en víctimas de violencia política: Valoración del impacto de la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación de Chile". *Psyke*, 22(2), 1-18.
- Crenzel, Emilio. 2008. *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Siglo XXI.
- Crenzel, Emilio. 2011. "Los desaparecidos entre la culpabilidad y la inocencia: una diada compartida". En Germán Pérez, Oscar Aelo & Gustavo Salerno (comps.) *Todo aquel fulgor. La política Argentina después del neoliberalismo*. Nueva Trilce.
- Crenzel, Emilio. 2012. "Contextos políticos y marcos epistémicos. Justicia y derechos humanos en Argentina". En Lucas, Martín (ed.). *Crímenes indelebles. Memoria y Justicia, a 30 años*. Suarez.
- Dahl, Robert A. 1993 [1971]. *La poliarquía*. Red Editorial Iberoamericana.
- Dallari, P. 2015. La Comisión Nacional de la Verdad de Brasil. Algunas notas sobre su trabajo, informe final, conclusiones y recomendaciones con un enfoque en el sistema de justicia. Recuperado de [http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/arc\\_hivos/notaarchivo/995.pdf](http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/arc_hivos/notaarchivo/995.pdf)
- Díaz Pérez, Ivonne Leadith, & Molina Valencia, Nelson. 2016. "Comisiones de la Verdad en América Latina. La esperanza de un nuevo porvenir. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 7(2).
- Du Toit, André. 2000. "The Moral Foundations of the South African TRC: Truth as Acknowledgment and Justice as Recognition". En R. Rotberg & D. Thompson (Ed.), *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions* (pp. 122-140). Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400832033-007>
- Fisas, V. (Ed.). 2014. Anuario de Paz 2016. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. Icaria Editorial.
- Funes, Ma. Eliana. 2015. "Una mirada de abajo hacia arriba. Articulación y trascendencia de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) delegación Mar del Plata". *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 1(4), 157-176. Recuperado de <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/1562>
- Funes, María Eliana. 2023. "Disputas por la memoria a escala local. El caso de la CONADEP Bahía Blanca, a la luz del posicionamiento político del diario La Nueva Provincia". *Revista Temas Sociológicos*, (32).

- Funes, María Eliana, & Andriotti Romanin, Enrique. 2023. “Los informes antes del informe Nunca Más. Memorias, olvidos y silencios en los informes de las delegaciones Córdoba, Bahía Blanca y Mar del Plata de la Comisión Nacional sobre la desaparición de Personas de Argentina”. *Revista QUESTION, Question/ Cuestión*, 3(74), pp. 1-25.
- Gargarella, Roberto; Murillo, María Victoria, & Pecheny, Mario. 2010. *Discutir Alfonsín*, Siglo XXI.
- Garretón, Francisca, González, Marianne, & Lauzan, Silvana. 2011. *Políticas Públicas de Verdad y Memoria en 7 países de América Latina*. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.
- Gómez, J., Herrera, J., & Pinilla, N. 2010. *Informe Final. Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*. Universidad del Rosario.
- Hayner, Priscilla. 2008. *Verdades Innombrables*. Fondo de Cultura Económica.
- Jelin, Elizabeth. 1985. *Los nuevos movimientos sociales* (2 tomos). CEAL.
- Jelin, Elizabeth. 1995. “La política de la memoria: el Movimiento de Derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina”. En Acuña, Carlos et al. *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Nueva Visión.
- Jelin, Elizabeth. 2005. “Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad”. En Suriano, Juan (comp.). *Nueva historia argentina*. Sudamericana (pp. 507-555).
- Kotler, Rubén Isidoro. 2013. La Asociación de Abogados por los DDHH de Tucumán. La resistencia al pasado dictatorial en los primeros años de la larga transición vigilada. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Kotler, Rubén. 2014. “Voces y memorias del trauma: una propuesta metodológica para indagar a las resistencias a la represión dictatorial en Argentina”. *Revista Digital de la Escuela de Historia*, 6(11), pp. 27-48.
- Kotler, Rubén. 2008. “Mujeres militantes en el movimiento de Derechos Humanos de Argentina: el caso Tucumán”. *Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale*, (8), pp. 1-9.
- Kotler, Rubén. 2007. “Análisis del Informe de la Comisión Bicameral Investigadora de las Violaciones de los Derechos Humanos en la provincia de Tucumán: (1974-1983)”. *Prohistoria: historia, políticas de la historia*, (11), pp. 29-47
- Laplante, Lisa. 2007. “Después de la verdad: demandas para reparaciones en el Peru post-comisión de la verdad y reconciliación”. *Revista Antípoda*, pp. 119-145.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *The American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105.
- Malamud Goti, Jaime. 2000. *Terror y Justicia en la Argentina*. Ediciones de la flor.

- Mereb, A. 2017. "La investigación de las violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado. La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos de Río Negro". *Identidades*, 7(13), pp. 98-119.
- Minow, Martha. 1998. *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after genocide and Más Violence*. Beacon Press.
- Molina Jiménez, J. D. 2011. *La desintegración de la UCD: estado de la cuestión*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, L. 1986. "Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (35), pp.7-61.
- Moroni, Marisa. 2020, "Debates políticos y contradicciones institucionales de la transición: comisiones de investigación, justicia y derechos humanos en La Pampa, Argentina". *Revista de Historia*, 21. Recuperado de <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/index> [Consulta: 7 de octubre de 2021].
- Moroni, Marisa. 2019. "Dinámica política y actores partidarios en los últimos años de la dictadura en La Pampa". En Moroni Marisa, *Actores políticos y reorganización partidaria en la Patagonia (1980-1983)* (pp. 21-41). UNLPam.
- Nino, Carlos. 1997. *Juicio al mal absoluto*. EMECE.
- O'Donnell, Schmitter, & Whitehead. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Prometeo.
- Przeworski, A. 1998. "Democracia y representación". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10, 7-32.
- Rama, Cristian. 2019. "La CONADEP en Bahía Blanca. Un acercamiento al funcionamiento de la comisión y a las posibilidades y límites en los niveles de participación de las/os sobrevivientes de los centros clandestinos de detención". *Revista: Historia Regional*, (40),
- Rivera, M. 2003. *La Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú: Conclusiones y Perspectivas*. Perú: Real Instituto el Canto de Estudios Internacionales y Estratégicos. Recuperado de [http://ww.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari+126-2003](http://ww.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+126-2003)
- Rotberg, Robert. 2000. "Truth Comissions, and the provisions of Truth, Justice and Reconciliation". En Rotberg, R. & Thompson D. (eds.), *Truth vs. Justice. The Morality of Truth commissions*, Princeton, Princeton University Press.
- Scocco, Marianela. 2015. "De la denuncia a la (in) justicia. Rosario: de la delegación Santa Fe de la CONADEP a los indultos (1983-1990)". *Revista: Argirópolis*.
- Solis, Ana Carol. 2017. "El informe de la Conadep Delegación Córdoba a los Diputados. Contienda Política y arenas legislativas en la Postdictadura". V Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos.

- Teitel, Ruti G. 2000. *Transitional justice, Transitional Justice*. Oxford University Press.
- Van Zyl, Paul. 2008. “Promoviendo la Justicia Transicional en Sociedades Post Conflicto”. En Reategui, Félix y otros. *Justicia Transicional. Manual para America Latina*. Ministerio de Justicia de Brasil. Disponible en: <http://www.mjgov.br/anistia>
- Uptimny, Rodrigo & María Paula Saffon. 2005. “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”. En Angelika Rettberg (comp.), *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional*, UNIANDES/IDRC, Cap. 7.

# El federalismo en México, una mirada desde el ámbito jurídico

## Federalism In Mexico, A Look from The Legal Field

Beatriz Martínez Carreño\*  
María Isabel Garrido Lastra\*\*

Fecha de recepción: febrero 23 2024

Fecha de aceptación: mayo 23 2024

### Resumen

La presente investigación aporta un análisis teórico, conceptual y jurídico de la relación que establecen los municipios del estado de Puebla con el modelo de organización de la Federación y cómo estas relaciones horizontales estimulan la dependencia hacendaria. Se consideran los lineamientos normativos, tributarios y hacendarios, así como las características políticas, sociales e históricas de los municipios más representativos y cómo estos han establecido diversas relaciones horizontales o, en su defecto jerárquicas. Para ello, se utiliza una metodología exploratoria de gabinete a partir de un análisis jurídico. Las atribuciones del federalismo en los municipios son de materia hacendaria, tributaria y normativa, en ese sentido,

---

\* Doctora por el programa Procesos Territoriales de la Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Doctora en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla. Actualmente estudiante de la Licenciatura en Derecho, por la BUAP, con un nivel de avance del 54%. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ORCID: 0000-0003-1288-4926. Contacto: [beatriz.mtz.c@gmail.com](mailto:beatriz.mtz.c@gmail.com)

\*\* Doctora en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Gobierno del Estado de Puebla. Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional, y Licenciatura en Economía. Especialista en temas de educación superior con énfasis en bien común. Experiencia en administración pública y privada en planeación estratégica, seguimiento y evaluación, y aplicación de políticas públicas. ORCID: 0000-0002-5450-5229. Contacto: [igarridolastra@gmail.com](mailto:igarridolastra@gmail.com)

la generación de recursos propios incide en la autonomía hacendaria e incide en la eficacia organizacional, la difusión y comunicación, la regularización de la recaudación, así como un sistema de evaluación del desempeño.

**Palabras clave**

*Municipio; federalismo; administración pública; normatividad*

**Abstract**

This research will provide a theoretical-conceptual analysis of the relationship established by the municipalities of the State of Puebla with the organization model of the Federation and how these horizontal relationships stimulate tax dependence; taking into consideration regulatory, tax and financial guidelines; as well as political, social and historical characteristics of the most representative municipalities and how they have come to establish various horizontal or, failing that, hierarchical relationships. For this purpose, an exploratory office methodology is used, carrying out a legal analysis of the laws surrounding the problem. and its incidence. Thus, part of the results indicates that one of the attributions of Federalism in the municipalities in tax, tax and regulatory matters would lead to a positive impact on the generation of own resources and therefore financial autonomy, which is why it is necessary to design public policy proposals. focused on organizational effectiveness, dissemination and communication, regularization of collection, as well as a performance evaluation system.

**Keywords**

*Municipality; Federalism; Public Administration; Regulations*

**I. Introducción**

El fortalecimiento de los municipios y su investigación ha sido prioritario desde los años ochenta, ya que involucra una serie de reformas hacendarias y fiscales que permitieron a dichos entes contar con ingresos suficientes desde la recaudación, lo cual permitió su fortalecimiento y la provisión de bienes públicos locales.

Sin embargo, los municipios han creado una relación de dependencia con la Federación, incentivando el centralismo. Las aportaciones fiscales, las políticas públicas y los lineamientos normativos se han confeccionado desde el Gobierno federal, afectando el fortalecimiento de su autonomía hacendaria y facilitando la insolvencia de los municipios, por la preservación de sus recursos y, con ello, su dinámica social y económica.

Al respecto, Raich (2004) menciona que dicha relación desincentiva el esfuerzo recaudatorio ya que, a medida que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal impulsa la transferencia de participaciones a los municipios, la dependencia se intensifica convirtiéndolo en una entidad administrativa y de atención de servicios más que en una autosuficiente, generadora de recursos propios y visualizada como el primer orden de gobierno y el más cercano a la ciudadanía.

De manera análoga, uno de los retos y objetivos principales de los municipios es cumplir con las obligaciones y ejercer un gasto de inversión que permita lograr un crecimiento sostenido y una participación en la economía de los dos niveles superiores. Así, desde 2014, la Organización Mundial Unificada de Gobiernos Locales (citado en CEFP, 2011) declaró que se requiere comenzar a plantear desde los gobiernos federales y estatales, políticas adecuadas de transferencia de recursos financieros, así como de generación de estos, a través de recaudaciones fiscales progresivas con la finalidad de incentivar la autonomía dentro de los municipios y, por ende, el propio crecimiento económico del país.

Desde un enfoque normativo, el federalismo en México se ha constituido como un modelo de organización política donde se brinda plena autonomía a los municipios que conforman el país. Se encuentra sustentado en el artículo 115 constitucional; y, en el artículo 128 de la Carta Magna, se menciona que las facultades que no le corresponden a la Federación quedan en manos de los Estados; por lo que la limitación de actividades correspondientes a los municipios debe coadyuvar y alinearse acorde a las facultades del mismo.

Así, la capacidad con la que cuenta para la generación de recursos crea una relación de dependencia con el Estado y la Federación por la escasa capacidad de incrementar su autonomía hacendaria. Esto tiene diversas consecuencias y acciones implícitas. Por ejemplo, la deuda de los propios municipios se encuentra vinculada a su déficit presupuestal, a su capacidad de cumplimiento con los servicios públicos y su participación en la economía nacional, entre otras cuestiones.

Por tanto, la autonomía hacendaria que deben propiciar los municipios debe ser entendida como una capacidad con la que cuentan los mismos para solventar y generar recursos propios para su subsistencia. Al mismo tiempo, la capacidad monetaria con la que cuentan algunos municipios, dadas las aportaciones federales, ha logrado que en los últimos años se tenga un crecimiento exponencial no solo en materia económica sino también social y territorial. Así se dio pauta a nuevos esquemas hacendarios, fiscales y tributarios para el mantenimiento presupuestal en materia de infraestructura: pasivos, capital fijo, entre otros. Estos denotan el fortalecimiento del municipio y una autonomía de la gestión impulsada por su capacidad hacendaria y fiscal.

Actualmente, la distribución y crecimiento en los municipios no se ha reflejado de manera equitativa, lo que muestra las dicotomías existentes en el mismo. Por ejemplo, según datos del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), en el año 2015, de los ingresos generados a nivel nacional, el 22% son transferibles a los Estados, y sólo el 2.8% a los municipios; además de que los municipios generan sólo 4.4% de los ingresos totales del país y gastan casi el doble, 7.5%.

De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el año 2010 (citado en CEF 2011), los ingresos tributarios de los municipios ascendían a un 5%, por lo que en su mayoría presentaban déficits operativos; mientras que, en el promedio de América Latina, los ingresos tributarios de los municipios ascendían al 14%.

El problema, por consiguiente, radica en que los modelos de federalismo que se establecen en el país, particularmente en algunos municipios del Estado de Puebla, derivan de una relación de dependencia con el Estado y la propia Federación para la generación de recursos; y, al mismo tiempo, incentivan el endeudamiento de los mismos sin el aval del propio Estado, propiciando una autonomía hacendaria deficiente sin una solvencia adecuada para el largo plazo; además de efectos a corto y mediano. Como menciona Edmundo Burke (citado en CEFP, 2009), un Estado debe tener la capacidad de generar sus propios recursos económicos con la finalidad de ser funcional en el largo plazo y preservar su subsistencia en el sistema.

Estas acciones reflejan que el nivel de centralización fiscal en México ha propiciado una debilidad en la estructura municipal del país, frenando su autonomía hacendaria y con ello la satisfacción de necesidades para la ciudadanía y su calidad de vida.

Además, si los bienes públicos locales son financiados por otras jurisdicciones, se rompe la correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios, lo que lleva a un abasto ineficiente de servicios públicos, tanto en la jurisdicción que exporta como en la que importa impuestos (Aguilar, 2009). Esto requiere de un mayor enfoque en la recaudación de los ingresos propios por parte del municipio, haciendo necesario que las políticas dictaminadas por el Gobierno federal y/o estatal estén encaminadas a fortalecer la autonomía hacendaria.

A partir de las consideraciones elaboradas anteriormente, el siguiente trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presentan los lineamientos teóricos del federalismo, la autonomía hacendaria y las atribuciones tributarias de los municipios, de manera general a nivel nacional. En esta misma línea, se plantea la estructura del proceso de formación de políticas públicas que coadyuvan a fortalecer la autonomía hacendaria y, con ello, la generación de recursos propios.

En segundo lugar, se contextualizan los lineamientos normativos, tributarios y hacendarios a partir de su posición en el Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal. Cabe destacar que se analizan los conceptos generales de las políticas federales en materia de recaudación de impuestos y generación de recursos, así como las aportaciones estatales que se realizan a los municipios seleccionados para la atención de necesidades, para el impulso de la soberanía y la democracia, así como la articulación de la participación ciudadana para la solvencia del municipio. Por tanto, los esfuerzos en materia hacendaria, fiscal, tributaria y normativa son amplios si se considera la heterogeneidad del sistema y las prácticas de los niveles de gobierno que se enmarcan en el federalismo.

Los diversos retos a los que se enfrentan los municipios hacen que la ciudadanía exija a los mismos una mayor responsabilidad y solvencia de las necesidades básicas (Bahl & Linn, 1992); pero, al mismo tiempo, es limitado por la estructura orgánica en cuanto a la escasez de fuentes tributarias, deteriorando su autonomía hacendaria y limitando sus objetivos planteados. El principal reto de todo sistema tributario es generar los recursos suficientes para financiar el abastecimiento de bienes y servicios públicos que le corresponden y así poder establecer una relación lineal con su ciudadanía, fortaleciendo su calidad de vida (Musgrave, 1969).

## **II. Implicaciones del federalismo en México**

Para el caso de México, el Poder Ejecutivo no puede llevar a cabo sus funciones si no cuenta con la aprobación del Poder Legislativo y la ejecución y salvaguarda de las leyes por parte del Poder Judicial que se encarga de velar su actuar. En el caso de los niveles del Gobierno, los municipios no pueden actuar sin la guía del Estado y las aportaciones que se realizan desde la Federación para su funcionamiento y atención de necesidades básicas.

El federalismo adoptado en México ciertamente se ha ido fortaleciendo paulatinamente desde su instauración, sin embargo, ha mostrado un debilitamiento estructural, que afecta las finanzas públicas de los estados y municipios, pues estos requieren de manera urgente mayores potestades

que hagan incrementar su autonomía para recaudar y manejar sus propios ingresos.

Arteaga Nava (citado en CEFP, 2009) menciona que el caso mexicano es particular, ya que se construyó como su intentó por descentralizar el poder y los interés de particulares, heredado de las estructuras coloniales del saber. El autor especifica que, dados los procesos históricos por los que atraviesa el país, se han visualizado acciones, modelos y mecanismos dentro del sistema que reflejan prácticas de La Colonia como son las estructuras jerárquicas, la burocracia y la toma de decisiones por capacidad de influencia; un federalismo administrativo que en la actualidad se preserva a través de la representación del federalismo fiscal y la dinámica que se establece entre las entidades federativas y para con los municipios.

Desde los procesos de independencia se comienzan a establecer las bases para el federalismo al considerar y exigir una autonomía plena dentro de los territorios (véase el Cuadro 1). Al mismo tiempo, con las diversas modificaciones constitucionales que se realizan en México, se otorgan características autónomas a los municipios, se esclarecen las funciones y actividades de los propios para con los estados y la Federación, así como los aspectos normativos para la relación que se entabla entre los mismos.

Cuadro 1.

**Cambios Constitucionales referentes a la Autonomía Hacendaria**

1917	1976	1980	1982	1990	1995	2000
Artículo 40° Entidades Federativas libres y soberanas Artículo 115° Municipio= orden de Gobierno	Ley Orgánica de Administración Pública Federal Art. 22° Convenios de Coordinación	Ley de Coordinación Fiscal	Referencia en el envío de transferencias de recursos	Descentralización de los sectores hacia los estados	Programa Especial para un Nuevo Federalismo	Programa Especial para un Auténtico Federalismo
						
 <p>No se definen competencias tributarias entre ordenes</p>						

Fuente: Elaboración propia en base a Castillo SF, Concepto, historia y datos básicos; y CEFP 2009, Federalismo.

Desde comienzos del siglo XXI, el Programa Especial para un Auténtico Federalismo —aunque no mantiene cambios de fondo con el Programa Especial para un Nuevo Federalismo (1995-2000), propuesto por Ernesto Zedillo— tiene como base integral impulsar las transferencias de facultades, funciones y recursos de la Federación a los gobiernos locales con la finalidad de incrementar las facultades tributarias de los mismos; es decir, la promoción de una auténtica autonomía hacendaria. Sin embargo, en la práctica, dichas acciones son difíciles de implementar y sostener cuando se cuenta con una política social regresiva que incentiva la dependencia con la Federación y la descentralización administrativa.

En seguimiento, el concepto de federalismo, en México, se comienza a estructurar en un federalismo fiscal<sup>1</sup>, al delimitar las competencias entre los distintos órdenes de gobierno con base en sus actividades de recaudación de impuestos y gasto público; todo enmarcado en una normatividad dictaminada desde la Federación para descentralizar la misma acción dentro de la práctica de la administración pública.

Al mismo tiempo, al establecer una descentralización fiscal se promueve una eficiencia económica ya que, en la medida que el gobierno local o el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía provea de los servicios públicos básicos, se incentivará el pago de impuestos y, por tanto, la generación de recursos propios.

De igual manera, el federalismo fiscal constituye un instrumento de ejercicio de gobierno flexible y adaptable, ya que existe variedad de formas y prácticas federales dentro de los diversos sistemas económicos y sociales en todo el mundo, dependiendo la manera en que la federación de cada país se adapte según la evolución económica, social y política de cada país que tienen como objetivo reivindicar la búsqueda de soluciones a los problemas

---

<sup>1</sup> Porto (2003): el federalismo fiscal refleja la capacidad y niveles de endeudamiento; es decir, el cumplimiento de las condiciones bajo las que la Federación les transfiere fondos y/o regula algunas actividades referentes al tema.

territoriales, sociales, económicos o geopolíticos que mantengan un equilibrio de poderes y necesidades entre los distintos órdenes de gobierno.

Sin embargo, la desigualdad en la capacidad recaudatoria de los estados y, en su defecto, de los municipios, genera desequilibrios en la mayoría de los países para aplicar transferencias gubernamentales para la atención de necesidades. Por esta razón, la distribución se vuelve desigual y, por tanto, se acentúa la propia brecha de la desigualdad (Díaz, 2002).

Cabrero (2002), señala que se ha conceptualizado al federalismo fiscal como línea de las políticas descentralizadoras de América Latina. Es decir, un “proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten el ejercicio de éste” (pp. 105). En conjunto con dicha definición, Cabrero (2002) establece una ponderación en orden de importancia de los aspectos que integran el proceso como un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar, incluyendo los aspectos legales, administrativos y políticos.

Por consecuencia, el federalismo fiscal se traduce como un proceso legal, administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad, en el ámbito macroeconómico e institucional. Actualmente, busca impulsar un modelo de desarrollo regional que favorezca el crecimiento económico y mejore los indicadores de desarrollo social (Valdés, 2005).

En síntesis, un sistema federalista integral propone descentralizar la adopción de decisiones en materia fiscal. Esta situación se presenta porque los gobiernos regionales están mejor informados acerca de las preferencias y necesidades de las comunidades locales, y pueden adaptar la combinación de bienes, servicios públicos, transferencias e impuestos de forma que convenga a sus lectores dada la cercanía existente entre estos. Así, la toma de decisiones descentralizadas, aparte de reducir costos burocráticos y de administración, disminuye las posibilidades de ineficiencia del gasto y evasión de impuestos.

### III. Aspectos normativos, jurídicos y políticos del federalismo en México como factores coadyuvantes para la autonomía hacendaria

En México, desde la conceptualización del artículo 40 constitucional donde se define el carácter republicano, democrático, representativo y federal del régimen, se establece el federalismo mexicano al dividir administrativa y políticamente a los municipios. Es así como se organizan los estados para sus actividades cotidianas, compuestos por el modelo tripartita elaborado por Montesquieu.

Aunado a ello, existen dos bases normativas que fortalecen tanto las obligaciones como los derechos de los municipios. Por un lado, en el artículo 115, fracción IV, se especifican las potestades limitadas con que cuentan los municipios para administrar libremente su hacienda; y, por otro lado, la Ley Federal de Coordinación Fiscal, aprobada en 1978, en su artículo 1, el cual especifica las participaciones de los municipios en la Hacienda Pública para con la Federación, las reglas de colaboración administrativa y los distintos órganos para su funcionamiento y organización en materia de coordinación fiscal (DOF, 2016).

En conjunto, con las reformas constitucionales se han elaborado, a lo largo de los años, cambios económicos y financieros en el modelo económico del país, que incluyeron aspectos fiscales como el de los ramos 28 y 33 de la estructura de los recursos federales<sup>2</sup> que perciben los municipios, es decir, de las Participaciones Fiscales Federales y de las Aportaciones, incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Horacio Sobarzo Fimbres (2005) menciona que es necesario poder vincular la consolidación democrática con la consolidación del federalismo. Con

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, los ramos 28 y 33 son los aplicables para la asignación de recursos a los municipios, clasificados por indicadores de vulnerabilidad, pobreza o carencias dentro de los mismos; sin embargo, dichos ramos fueron establecidos a partir del año 2000 (Sobarzo, 2003), etiquetando la aplicación de recursos para educación básica y normal, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, educación tecnológica y de adultos, y para seguridad pública. Es decir, problemas que intensifican la vulnerabilidad en las zonas o en su defecto no atienden necesidades básicas.

la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales se ha dado paso a un sistema distorsionado donde las entidades federativas han recuperado capacidades de gasto, pero, al mismo tiempo disponen de una reducida capacidad para obtener ingresos propios a través de las acciones tributarias.

Desde la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se dictamina el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), hasta la Ley de Ingresos y Egresos Municipales, que debe ser aprobada por los congresos estatales, así es como se conforma el ciclo fiscal del municipio, y su funcionamiento depende, en gran medida, de otras normas aplicables en los tres poderes y niveles de gobierno.

El artículo 115 constitucional es de suma importancia para los municipios ya que devela las actividades que pueden desempeñar. Sin embargo, se encuentra supeditado a dos artículos constitucionales, el 40 y 49, donde se especifica la facultad normativa y autónoma de los municipios y su división administrativa, donde la legislación municipal (envista como el ayuntamiento) es facultad exclusiva de la legislación estatal, por lo que su orden es limitativo (DOF, 2014).

Las facultades de los municipios fueron reformadas mediante decreto en dos ámbitos: en el año 1983, se aprobaron reformas a cuatro potestades (2, 4, 5 y 6, enlistados anteriormente); y en el año 1999, se aprobaron cambios a cuatro potestades más tributarias a los municipios (1, 3 y 7, enlistados anteriormente). Asimismo, para el caso de Seguridad Pública, existen exclusiones en las actividades que pueda desempeñar de acuerdo al artículo 21 constitucional, donde se refieren las acciones federales y estatales.

De acuerdo a los procesos de descentralización que se han establecido en los municipios para promover la autonomía hacendaria y el federalismo dentro del país, se han determinado diversas reformas al artículo que rige dichas actividades de los municipios; con ello, desde la aprobación de la Constitución de 1917, se han llevado a cabo once reformas al artículo 115 constitucional (*ver Cuadro 2*), incorporando cambios tanto a los aspectos

administrativos, financieros y jurídicos del municipio y los estados donde actualmente sólo se contemplan aspectos municipales.

**Cuadro 2. Contextualización histórica sobre los cambios constitucionales al artículo 115 constitucional**

1917	1933	1976	1977	1982	1983	1999
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento municipal es indispensable para contar con una autonomía financiera</li> <li>• Rige al municipio libre y al art. 115 constitucional (Carta Magna)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprime la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultades para expedir reglamentos y disposiciones administrativas en relación a su jurisdicción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacienda municipal está integrada por los rendimientos de los bienes que le pertenecen</li> <li>• Celebrar convenios con los estados</li> <li>• Participaciones Federales</li> <li>• Aprobación de sus propios gastos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afinan y precisan las atribuciones municipales</li> <li>• Regulan las relaciones de las autoridades del estado y los municipios</li> <li>• Amplitud a la legislación estatal para fijar al municipio sus recursos económicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultad para ejercer exclusivamente sus facultades constitucionales</li> <li>• Servicios públicos para fortalecer la hacienda municipal</li> <li>• Coordinación y asociación entre ayuntamientos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Durante las primeras reformas al artículo, se establecieron diversas propuestas, que varían desde el proyecto constitucional de Carranza, incorporado en el Plan de Guadalupe, hasta los debates sobre las responsabilidades y obligaciones que se deben adquirir en los municipios desde las diversas perspectivas partidistas que se dan en el Congreso (Diario de Debates del Congreso Constituyente).

Para el caso de la reforma de 1983, se aprueban acciones que incentivan la centralización de los recursos al otorgar a los estados la potestad para fijar a los municipios sus recursos económicos como son las fuentes de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad raíz, las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que propicie. Y, por otro lado, se incentiva el federalismo en la división de actividades administrativas por la descentralización propuesta para el crecimiento urbano, el aseguramiento de las fuentes de ingresos propios y la precisión de los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos.

Con ello, los municipios en la actualidad son regidos desde la federación por responsabilidad limitativa en los planos jurídicos y administrativos, pero con obligaciones amplias para la atención de necesidades básicas y la

aplicación de acciones fiscales y hacendarias que promuevan la generación de recursos propios.

En general, el artículo 115 constitucional refleja que las finanzas públicas son el principal motor de los ayuntamientos y que los municipios deberán construir su autonomía financiera y hacendaria a través de mecanismos como la recaudación tributaria y la administración eficiente de los recursos; sin embargo, la mayoría de los municipios se limitan a recibir sus aportaciones federales ya que, de acuerdo a datos del INEGI (2005), los municipios en general promedian solo diez por ciento de su autonomía financiera.

Como se observa en el artículo 155 constitucional, fracción IV, se intenta promover y ejecutar la autonomía municipal, pero sólo en el aspecto normativo, ya que en el operativo se sigue implementando una centralización de los recursos y la recaudación; en sí, solo el 2.4% de la recaudación de ingresos proviene de los municipios, mientras que el 80% es de la Federación. Asimismo, el 12% de los municipios no son capaces de seguir proporcionando servicios públicos ya que no logran cubrir su gasto operativo con las aportaciones federales que reciben. Al contar con una capacidad de generación de recursos propios casi nula, lo que queda es el endeudamiento en lo mismo (INEGI, 2005).

Esto se vuelve un círculo vicioso ya que sin presupuesto los municipios no pueden cumplir con sus funciones. En tal caso, no existiría un Estado sólido que satisfaga sus necesidades básicas lo que impulsa deuda pública para gastos operativos y de infraestructura que promocionen las actividades del propio municipio sin descentralizar las actividades.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios respalda de manera normativa al artículo 115 constitucional, ya que dictamina las responsabilidades administrativas, jurídicas y normativas de cada uno de los municipios para incentivar su autonomía hacendaria, fiscal y municipal.

Dentro de las aportaciones de la Ley de Disciplina Financiera (LDF), se contemplaba el presupuesto de ingresos y egresos, los límites para el pago

de servicios personales, las inversiones públicas, los adeudos de ejercicios fiscales de años anteriores, los contratos tanto del esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP) como de las operaciones bursátiles y el Fondo de Desastres Naturales.

Antes de la implementación de la Ley de Disciplina Financiera se modificaron o crearon cinco leyes más, así como la reforma a 14 artículos constitucionales que fortalecieron los esquemas de transparencia, anticorrupción, evaluación del desempeño y elaboración de políticas fiscales, entre otras cuestiones.

En el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, en 1980, se da la primera convención en materia fiscal a nivel nacional que culmina en la primera publicación de la propia ley, donde se incluyeron dos aspectos relevantes para el sistema:

1. La aplicación de dos convenios en materia fiscal, distribución de los recursos y la colaboración administrativa y,
2. La instalación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>3</sup> que se encarga de la asignación, seguimiento y puesta en marcha de los impuestos en los tres niveles de gobierno.

Estas modificaciones se comenzaron a visualizar a comienzos del año 2004, con la primera Convención Nacional Hacendaria, para hablar sobre los Sistemas Nacionales de Coordinación Fiscal y la distribución del gasto público, ya que parte de los problemas económicos y sociales que ocurrían en la nación eran consecuencia de los problemas fiscales, como el sistema de pensiones, el patrimonio y el fortalecimiento de los estados y municipios para hacer frente a sus problemas sociales.

Referente a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en 2008, tomando como referencia el primer objetivo del Sistema Financie-

---

<sup>3</sup> El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuenta con dos fundamentos normativos y jurídicos, uno se encuentra dentro del artículo 73 constitucional fracción XXIX-A y, otro, por la Ley de Coordinación Fiscal, donde se dictamina la existencia de contribuciones únicas de carácter federal; asimismo, dicho sistema cuenta con organismos estatales para su correcto funcionamiento, cuyo objetivo es establecer las bases del cálculo para la distribución de participaciones tributarias y otros ingresos federales y locales.

ro Mexicano, proporciona las bases conceptuales para entender la Ley de Disciplina Financiera, especificando siete normas para el ejercicio del gasto y la programación del presupuesto, un marco metodológico para el análisis de las finanzas públicas y cinco normas específicas sobre clasificadores.

Aunado a ello, se incluye la normatividad en conjunto con el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que sirve como marco jurídico para las entidades federativas y los municipios que contemplen dichos requerimientos por ley. En materia constitucional se reforman, en 2008, cuatro puntos básicos de la contabilidad nacional:

1. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de armonización contable.
2. Reconoce la importancia de la contabilidad en el sector gubernamental.
3. Se aplican las evaluaciones para dar certeza y se homologa la gestión financiera, hacendaria y presupuestal de las entidades federativas y los municipios.
4. Se asume como premisa básica el registro y la valuación del patrimonio del estado.

Con dichas reformas se pensaba crear un sistema fortalecido, homologado y coherente con el funcionamiento diario de las entidades y municipios; asimismo, en términos legales, se conceden responsabilidades al Congreso para la modificación y creación de lineamientos que obedezcan las disposiciones fiscales y hacendarias que se realizaban también a nivel internacional.

Es importante destacar que también se realizaron reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con la finalidad de regular la programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos, ya que los problemas de deuda y dependencia seguían agravándose para las entidades federativas. En conjunto, se realizan reformas constitucionales a los artículos 75, 115, 166, 122, 123

y 127 en materia de salarios mínimos con la finalidad de regular desde los tabuladores, incluidos en los presupuestos, hasta las sanciones.

Para asegurar un buen control del mismo, se elaboraron reformas constitucionales en temas de transparencia y acceso a la información, donde se efectúan dos reformas importantes en el tema de acceso a la información: en 2007, se reforman las herramientas para la transparencia, dando resultados deficientes, por lo que, en 2014, se realiza una segunda modificación a los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 constitucionales para dar autonomía a los organismos garantes en las entidades federativas, fortalecer los sistemas de transparencia y mejorar la percepción de la ciudadanía.

Así, en 2015, se publica la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información, donde se integra el Sistema de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que incluye al Instituto, los Organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el INEGI, con la finalidad de otorgar a la ciudadanía la información que requiera para efectos que le convengan.

Con las reformas para el acceso a la información, se crean modificaciones constitucionales para el combate a la corrupción en el artículo 79 constitucional, donde se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que contendrá un Sistema Nacional de Fiscalización.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, publicada en 2016, al finalizar las reformas constitucionales, establece cuatro objetivos básicos donde se incluyen la aplicación de fórmulas para las aportaciones federales y el destino y ejercicio de los recursos públicos. Para ello, se especifica un capítulo de la ley sobre la fiscalización del gasto federalizado, asegurando el cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera, la aplicación correcta del gasto federalizado, una distribución adecuada de las participaciones federales y la solvencia de la deuda pública estatal y municipal.

En síntesis, dichas disposiciones de la Ley se han creado con la finalidad de, a través de criterios de responsabilidad hacendaria que regirán a los es-

tados y municipios para el manejo sustentable de sus finanzas públicas, vigilar la aplicación y cumplimiento de los recursos públicos de las entidades federativas y municipios, asegurar que no incurran en sobreendeudamientos innecesarios que en el largo plazo solo incentivan bajo crecimiento, poca solvencia hacendaria y financiera y bajo rendimiento del gobierno.

#### **IV. Discusión del federalismo como concepto base en la administración pública municipal**

El federalismo<sup>4</sup> se ha estudiado a lo largo de los años desde diversas disciplinas, como la economía, la ciencia política, el derecho y la administración pública, ya que representa la forma de organización y estructura de los Estados Nación. Si bien se ha analizado la parte normativa de su construcción y funcionamiento, no se han considerado otros aspectos de operación que se encuentran ligados con la aplicación del sistema y la consecuencia de su dependencia. Esto incide en la profesionalización del servicio público que es la constitución del aparato gubernamental, en las características territoriales que pueden obstaculizar distintos procesos de desarrollo por la interconexión y las características del propio sistema jurídico que alargan los procesos de penalización.

En sí, el Sistema Federal, independiente de las características dadas por el Estado, cuenta con cuatro características básicas (*véase el Cuadro 3*) que darán pauta a la consolidación de normas y leyes que regulen su actuar.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Levi, Bobbio & Matteucci (1981), el federalismo se entiende de dos maneras independientes pero complementarias; por un lado, como una técnica de organización constitucional para la estructura de gobierno donde existe una asociación voluntaria. Y por otro lado, como una ideología comparable ya que significa en esencia libertad por parte de las unidades para la toma de decisiones, es decir un grado de autonomía otorgado por el Estado.

Cuadro 3. Características del Sistema Federal

Características del Sistema Federal			
<b>Constitución Escrita</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representa la Ley suprema</li> <li>• Obedece el ordenamiento jurídico</li> <li>• Rige el espacio delimitado de las entidades</li> </ul>	<b>División Territorial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Está determinado por un número de entidades que lo conforman establecido por límites geográficos y normativos</li> </ul>	<b>Descentralización</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su objetivo es generar mayor grado de independencia y autonomía</li> </ul>	<b>Suprema Corte de Justicia</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interpreta las leyes de la Constitución</li> <li>• Es el actor regulador entre los órdenes de gobierno</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Con este análisis general, se visualiza que no existe un único concepto de Federalismo por lo que tampoco se establece en la práctica una clasificación única de acuerdo a sus características, así como de los tipos de relación y coordinación que establece con los órdenes de gobierno. Por tanto, de acuerdo con Cabrero (2009), existen tres tipos principales de coordinación entre los niveles de gobierno:

1. *El federalismo jerárquico* denominado así por una coordinación que se establece desde la federación con sistemas de subordinación con las entidades y los municipios, esto con la finalidad de salvaguardar el poder, el sistema y el Estado.
2. *El federalismo dual* denominado así porque se establece una relación y coordinación directa entre sólo dos órganos de gobierno, es decir, la Federación establece una coordinación con el nivel estatal pero no con el nivel municipal ya que la entidad federativa se encarga de la misma.
3. *El federalismo tripartita* entendido así por su coordinación horizontal dotada de autonomía en cada una de las partes; se establece una relación intergubernamental donde se busca la preservación de la autonomía y con ello, la estabilidad de todo el Estado.

El concepto de federalismo comienza a surgir a partir de la experiencia de Estados Unidos, en la conformación de un nuevo modelo político de organización. Uno de los trabajos destacados es el mencionado por De Pina

(1986), donde enmarca el federalismo como una doctrina que afirma la conveniencia política donde las diversas partes están gobernadas como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias determinado por el espacio.

Hugo Grotus (citado en Tarnawski, 2011), a través del derecho internacional, pone los cimientos legales del federalismo y con ello las relaciones entre los estados a través de la conformación de acuerdos entre naciones, estuviesen en guerra o en paz. En la misma época, Charles de Secondat (1750), en su obra, *El espíritu de las leyes*, da un concepto más afinado del federalismo como respuesta al absolutismo monárquico que se vivía en la época. Ahí menciona que la conformación del Estado es una sociedad de sociedades en la que los ciudadanos transforman el Estado que quieren formar; por tanto, el federalismo funciona como un modelo de organización dividido en poderes de manera horizontal que rigen su funcionamiento. Esta dinámica se mantiene en la mayoría de los estados nacionales.

Como menciona Guillén (citado en Castillo, SF), el federalismo es un proceso de construcción permanente que está dentro de un sistema de relaciones que le asigna forma y contenido a la organización y los poderes políticos. Sin embargo, existe otra discusión sobre la importancia o necesidad del federalismo para los municipios, ya que, si bien, es la base para la organización del Estado y su desarrollo, no se cuenta con la profesionalización y la capacidad institucional para coadyuvar a dicho crecimiento y bienestar, y no generar una mayor dependencia.

Esto se deriva de que su estructura y funcionamiento no se han modificado desde su creación, solo han transitado a una adaptación relacionada con los nuevos enfoques metodológicos del aparato gubernamental, es decir, la estructura normativa y funcional sigue siendo la misma:

1. Se organiza políticamente en espacios territoriales de un país lo que incorpora relaciones de paridad (y también de poder) entre distintas unidades; teniendo como resultado la coordinación de los sistemas o unidades sobre la jerarquía.

2. Se estructura sobre unidades relativamente autónomas, o con la medida que el Estado determine, sobre una entidad superior.
3. Se divide a través de una partición funcional y competencial de las regiones lo que minimiza los escenarios de autoritarismo.
4. Se asignan bienes públicos de dos categorías: los que no son divisibles territorialmente porque atienden las necesidades básicas y los que están acotados a un territorio específico; es decir, se asignan funciones de gasto y fuentes de financiamiento a cada una de las unidades (CEFP, 2009).

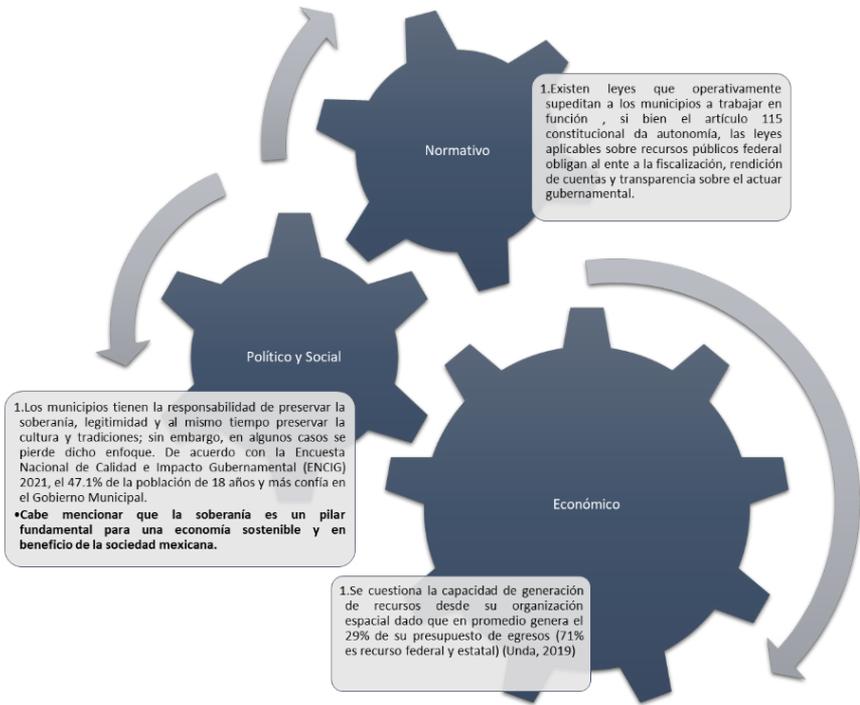
Es ahí donde cobra importancia la autonomía hacendaria, ya que, en la medida que cualquier unidad del sistema, sea estatal o municipal —en el caso mexicano— tenga la capacidad de generar sus propios recursos para preservar su fortaleza económica y su estabilidad política, podrá ser considerada una unidad dentro del Estado débil o fuerte, dependiendo de la aportación y participación.

100

A la par, los enfoques de análisis permiten visualizar las áreas de oportunidad de los municipios para fortalecer su autonomía hacendaria (véase el **Cuadro 4**). Si bien, en el ámbito económico, la capacidad del municipio radica sobre la generación del recurso, el cuestionamiento se centra en que no se está logrando la meta, dado que solamente se han llegado a generar en promedio el 29% a través de recursos propios (Unda, 2019). Esto indica que, si bien ha tenido procesos de descentralización, en materia económica, siguen preservando una gran dependencia hacia la Federación.

Por otro lado, en el ámbito político y social, se han visualizado enfoques sobre el papel del Estado en los gobiernos locales y la preservación de la democracia. Si bien existe una discusión sobre la necesidad de fortalecer la legitimidad y gobernabilidad de los representantes del Estado, no se cuestiona la función inherente del concepto. La desconfianza en las instituciones se centra más en la persona que desempeña el cargo que sobre el ente en su conjunto.

#### Cuadro 4. Cuestionamientos sobre los aspectos de análisis del federalismo



Fuente: Elaboración propia con información de Alarcón, G.G. 1995. *Autonomía Municipal, Autonomía Financiera*. Ed. Civitas; INEGI. 2021. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021 [datos generales consultados el 05 de junio de 2024]. Unda Gutiérrez Mónica. 2019. "Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor" (Working Paper). Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/unda\\_wp19\\_mu1sp.pdf](https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/unda_wp19_mu1sp.pdf)

De manera análoga, en el ámbito político, el federalismo se visualiza como un proceso de alianzas que implica que el poder supremo, el Estado federal, debe de tener un carácter unificador e imparcial para acordar las necesidades de las subdivisiones políticas que pacten, de acuerdo con términos y condiciones dadas por la misma, y que estas sean aceptables.

Por tanto, Arrijoa (1989) sugiere que por Estado federal debe entenderse el conjunto de subdivisiones políticas, autónomas en lo que concierne

a su régimen interior, que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.

Es por ello por lo que se afirma que la Federación jurídicamente es una forma de organización del Estado federal que se encuentra delimitado en una porción de territorio dentro del espacio, donde se construyen interrelaciones sociales delimitadas por características económicas, políticas, jurídicas, sociales, culturales, entre otras (Rietchkiman, 1999), construido a partir de tres principios característicos:

1. *El principio de separación* donde se define el reparto de competencias legislativas entre niveles de gobierno,
2. *El principio de autonomía* donde se define la soberanía en su ámbito de competencia y,
3. *El principio de participación* donde se asigna representación y participación en la Federación acorde a su importancia.

Como se especificó anteriormente, cada uno de los instrumentos normativos empleados para fortalecer el federalismo, lejos de coadyuvar con el fortalecimiento de las haciendas municipales, solamente se utilizan candados de fiscalización sobre el uso de los recursos federales, a la par de que se cae en un círculo vicioso por la dependencia económica, la disminución de la pobreza y la aplicación de los recursos en función de dichas determinantes.

Si bien queda clara la delimitación de competencias en el artículo 115 constitucional sobre las competencias gubernamentales municipales, en el nuevo siglo, con la tendencia sobre el Gobierno Abierto, la Transparencia y la Fiscalización (Cejudo, 2019), los gobernantes tienen un mayor poder de negociación y autonomía política y social, mas no económica

A la par, como menciona Elena Fierro (2020), la falta de rigor para determinar cuál es el alcance que deben tener las leyes generales y las leyes nacio-

nales hace confuso el orden jurídico que regula nuestra federación; vuelve necesario un replanteamiento sobre la autonomía municipal y el propio federalismo.

Si bien disponen de facultades para proponer legislaturas estatales en materia de tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, no operan en los gobiernos municipales por la falta de actualización de otros instrumentos normativos-técnicos, como son los Programas de Ordenamiento Territorial o Desarrollo Urbano, que, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023: 824 de 2 mil 469, es decir, el 33.3% de los municipios cuentan con algún instrumento jurídico relacionado con el territorio, delimitando sus funciones de recaudación.

En continuidad con la materia de regulación sobre uso del suelo, los procesos de regulación de este tienden a ser excesivamente largos, lo que implica incluso traslapar administraciones gubernamentales municipales. Por consiguiente, los ingresos propios que se pueden generar por regulaciones se vuelven mínimos. En el mismo orden de ideas, de acuerdo con el Censo mencionado, sólo 26.5% de los municipios cuenta con instrumentos jurídicos para asentamientos humanos irregulares, mientras que el 41.2% tiene alguna condición de existencia de asentamientos humanos irregulares por municipio o demarcación territorial según existencia y registro o relación.

A la par, dentro de los objetivos principales de la propia ley de coordinación fiscal, se busca moderar el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, y reducir el costo del financiamiento para los gobiernos locales a través de un manejo sustentable de sus finanzas públicas; los principales aspectos de dicha ley son:

1. Crear un balance presupuestario sostenible al momento de aprobar el gasto total.
2. Incluir en los Presupuestos de Egresos de los gobiernos locales y las entidades los gastos designados a compromisos de pago.

3. Los recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior podrán ser hasta por 2% de los ingresos totales de la entidad y de 2.5% del municipio que corresponda.
4. Se concretan los términos y obligaciones para la contratación responsable de deuda pública.
5. Implementación de un Sistema de Alertas para monitoreo de los niveles de endeudamiento. En conjunto se crea el Registro Público Único donde se transparentará la deuda de todos los organismos inscritos.

Con ello, se vuelve necesario comprender que la descentralización del gasto en México fue posterior a las políticas de descentralización del ingreso lo que implicó que se dieran más potestades tributarias a los municipios, mayor control sobre sus ingresos y un marco regulatorio más certero para las transferencias, mientras que el gasto implicó la transferencia de responsabilidad de la administración y suministro de bienes y servicios, por lo que ahí radica su desfase.

## V. Conclusiones

El federalismo fiscal refleja la capacidad y niveles de endeudamiento, es decir, el cumplimiento de las condiciones bajo las que la Federación les transfiera fondos y/o regula algunas actividades referentes al tema (Porto, 2003).

Dentro de los objetivos principales la LDF, se busca moderar el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, reducir el costo del financiamiento para los gobiernos locales a través de un manejo sustentable de sus finanzas públicas; con ello, crear un balance presupuesto sostenible es primordial para considerar una autonomía eficiente en el largo plazo.

De acuerdo con Horacio Sobarzo Fimbres (2005), es necesario vincular la consolidación democrática con la consolidación del federalismo. Con la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales, se ha dado paso a un sistema distorsionado donde las entidades federativas han recuperado capacidades de gasto, pero, al mismo tiempo, disponen de una reducida capacidad para obtener ingresos propios a través de las acciones tributarias.

Por tanto, es necesario establecer una serie de reformas fiscales que coadyuven a fortalecer el federalismo fiscal al que aspiran el país y cada entidad federativa.

Las estrategias en materia organizacional son:

1. Reestructuración administrativa de la organización para hacer eficiente los gastos operativos y administrativos.
2. Diagnóstico para evaluación de propuesta de pago de deuda pública, realiza en conjunto con toda la Entidad Federativa para adquirir compromisos sin rebasar las participaciones federales y con plazo cortos para liquidación en periodos actuales.
3. Planes de capacitación para personal administrativo, así como incorporación de perfiles adecuados en los puestos claves para toma de decisiones.
4. Avances en la implementación del presupuesto basado en resultados
5. Homologar el padrón de proveedores municipal con el Estado.
6. Implementar las acciones de transparencia y rendición de cuentas debidamente.

Los mecanismos en materia administrativa son:

1. Actualización y modernización de mecanismos de recaudación fiscal para pagar el predio conforme a su estructura y funcionamiento real.
2. Uso de tecnologías de la información para establecer convenios de pago con otras instituciones bancarias donde los contribuyentes pueden acceder.
3. Revisión y estandarización de formatos para agilizar los trámites otorgados en la institución.
4. Participación ciudadana en materia de diagnóstico, diseño de propuestas y seguimiento de políticas y acciones.

Las acciones externas son:

1. Campañas de difusión en materia de responsabilidades de los contribuyentes.

2. Distribución equitativa de los pagos.
3. Subvenciones por clasificación del poder adquisitivo.

Por tanto, en la medida en que los municipios fortalezcan sus haciendas municipal a través de instrumentos normativos que vayan acorde al aparato gubernamental, y actualicen sus documentos técnicos de usos de suelo y regulaciones fiscales; se propondrían incrementos al ingreso propio que promoviera una hacienda municipal eficiente, que, si bien es dependiente económico de la Federación, no del aspecto político y social.

## Referencias

- Aguilar, Luis. 1992. *Antologías de políticas públicas. El estudio de las políticas públicas; primera antología*. 3ª ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alarcón, Gloria. 1995. *Autonomía Municipal, Autonomía Financiera*. Editorial Civitas.
- Arriola, Adolfo. 1989. *Derecho fiscal*. 3ª ed. México. Editorial Themis.
- Astudillo, Marcela. 2001. *La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX*. Editorial Porrúa.
- Bahl, Roy, & Linn, Johannes. 1992. *Urban Public Finance in developing countries*. World Bank.
- Banco Mundial. 2010. "Incorporación de las Tecnologías de la Información", en <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/13/ict-results-profile> [Consultado el 18 de noviembre de 2017].
- Bobbio, Norberto; Matteuccin, Nicola & Pasquino, Gianfranco. 1981. *Diccionario de Política, concepto de Federalismo y Federalismo Fiscal*. Editorial Siglo XXI.
- Cabrera, Carlos, Gutiérrez, Abelardo, & Antonio, Rubén. 2005. *Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana*. Facultad de Economía, UNAM.
- Cabrero, Enrique. 2009. *Las implicaciones de un sistema federal. Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial NOSTRA. Transcribió Jorge Isauro Rionda Ramírez como material didáctico para la materia de Desarrollo Local y Regional, Universidad de Guanajuato, México.
- Cabrero, Enrique (coord.). 2003. *Los Dilemas de la modernización municipal: estudio sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*. CIDE.
- Cabrero, Enrique (coord.). 2007. *Los Dilemas de la modernización municipal: estudio sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*. CIDE.

- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. “Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 y 1917”. En *Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana*, (pp. 870-878).
- Castillo, Raymundo. SF. “Federalismo concepto, historia y datos básicos”, en <http://siare.clad.org/fulltext/2058400.pdf> [Consultado el 18 de noviembre de 2017].
- Cejudo, Guillermo. 2019. “El federalismo mexicano en 2019: un recuento de cambios e inercias”. *Nexos*, 26 de noviembre. <https://federalismo.nexos.com.mx/2019/11/el-federalismo-mexicano-en-2019-un-recuento-de-cambios-e-inercias/> [Consultado el 06 de junio de 2024].
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2009. *Federalismo. Congreso de la Unión*. Cámara de Diputados, agosto 2007-054.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2009. *Federalismo, Palacio legislativo de San Lázaro*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2011. *Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario. El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2016. *Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Cruz, Armando. 2004. *Federalismo Fiscal Mexicano*. Editorial Porrúa.
- De Pina, Rafael. 1986. *Diccionario de Derecho, Concepto de Federalismo*. Editorial Porrúa.
- Díaz, Manuel. 2002. “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”. *Economía, Sociedad y Territorio, México*, 3(11).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. 1917. DOF.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Artículo 115, fracción IV.
- Ley Federal de Coordinación Fiscal, 18 de julio de 2016. DOF.
- Federación Nacional de Municipios de México. 2016. “Experiencias Exitosas de Cooperación Internacional en Municipios”. [http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=91:puebla-puebla-modelo-de-intervencion-de-centro-historico&catid=23&Itemid=156](http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=91:puebla-puebla-modelo-de-intervencion-de-centro-historico&catid=23&Itemid=156) [Consultado el 19 de noviembre de 2017].
- Fierro, Ana Elena. 2020. “Leyes generales: ¿problemas o soluciones en el federalismo mexicano?”. *Revista Nexos*, 28 de enero de 2020. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/01/leyes-generales-problemas-o-soluciones-en-el-federalismo-mexicano/> [Consultado el 06 de junio de 2024].

- García, Nubia. 2014. *La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal ¿Hacia dónde legislar?* Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014.
- Gordon, Roger. 1993. "An optimal taxation approach to fiscal federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 98(4), 567-586.
- Gutiérrez, Sergio. 1983. Las reformas al artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Ponencia presentada durante el Seminario para la Formación de Capacitadores Municipales durante los días 27 y 28 de octubre en Guadalajara, Jalisco.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia. 2017. "Ventajas y beneficios de la actualización registral". Disponible en <http://noticias.igac.gov.co/alcaldes-ignoran-las-ventajas-y-beneficios-de-la-actualizacion-catastral-director-del-igac/> [Consultado el 19 de noviembre de 2017].
- Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015, "Índice de Información Presupuestal 2015 para las Entidades federativas y los municipios". Disponible en [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-iipm/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-iipm/) [Consultado 19 de noviembre de 2017].
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística e Informática (INEGI). 2005. "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México". [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) [Consultado el 12 de febrero de 2017].
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística e Informática INEGI.(2021. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. Sitio Web [Consultado el 05 de junio de 2024].
- Merino, Mauricio. 2006. "La profesionalización municipal en México", *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, (182).
- Morones, Humberto. 2015. "¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios? Un análisis previo a la definición de acciones prioritarias a desarrollar", *Revista Haciendas Municipales*, (abril a junio), 54-64.
- Musgrave, Richard. 1999. *Teoría de la hacienda pública*. Editorial McGraw Hill.
- Redacción El Financiero. 2015. "Microsoft ayuda al cobro de impuestos en Puebla". *El Financiero*. <http://www.elfinanciero.com.mx/tech/puebla-se-apoyo-en-microsoft-para-aumentar-recaudacion.html> [Consultado el 7 de septiembre de 2016].
- Ochoa, Moisés. 1995. *La reforma municipal*. 4ª ed. Editorial Porrúa.
- Porto, Alberto. 2003. "La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales". *Federalismo Fiscal*, (4).
- Raich, Uri. 2004. *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios urbanos*. J. P. Guerrero, *Impuesto y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE - Porrúa.
- Retchkiman, Benjamín. 1999. *Estado, Federalismo y Concentración*. Biblioteca Histórica Jurídica de la UNAM.

- Rodden, Jonathan, Eskeland, Gunnar, & Litvack, Jennie. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press.
- Saucedo, José A. 1997. *Hacia el Federalismo fiscal*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.
- Secondat, Charles L. 1750. “Capítulo II” y “Capítulo III”. En *El espíritu de las leyes*. Libro X-XII. Editorial Albatros Maipú.
- Serna, José M. 2002. *Federalismo y Regionalismo*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sobarzo, F.H. 2005. “Federalismo fiscal en México”. *Economía, Sociedad y Territorio*, (especial), pp. 103-121.
- Sobarzo, Horacio. 2009. “Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas Problemas del Desarrollo”. *Revista Latinoamericana de Economía*, 40(156), 11-28.
- Tarnawski, Eduard. 2011. “Edmundo Burke y la ciencia de la política. Fundación para el análisis y los estudios sociales (FAES)”. *Revista Fundación FAES*, (octubre/diciembre), 101-134.
- Ubiarco, Juan B. 2002. *El Federalismo en México y los problemas sociales del país*. Editorial Porrúa.
- Ugalde, Luis C. SF. *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. Auditoría Superior de la Federación.
- Unda Gutiérrez Mónica. 2019. “Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor”. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/unda\\_wp19mu1sp.pdf](https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/unda_wp19mu1sp.pdf)
- Valdés, Mauricio. 2015. “La utopía del federalismo mexicano”. *Revista Instituto de la Administración Pública del Estado de México*.
- Velázquez, José M. 2013. *La Autonomía del Municipio de México: Estructura y sus fuentes de financiamiento, en el marco de la reforma del Estado (2000-2011)*. Editorial Movimiento Ciudadano.
- Wildavsky, Aaron. 1998. *¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?, en: Implementación como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica.



# La transformación digital de la función judicial. El caso del Poder Judicial chileno

The Digital Transformation in Judicial Function. The Case of the Chilean Judiciary

DANIELLE ZAROR MIRALLES\*  
RODRIGO MOYA GARCÍA\*\*

Fecha de recepción: febrero 6 2024

Fecha de aceptación: mayo 6 2024

## Resumen

Este trabajo busca sistematizar y analizar los procesos y cambios más importantes que se han llevado adelante en el Estado chileno en materia de transformación digital, particularmente, el desarrollo de la transformación digital en el Poder Judicial. El trabajo hace una exposición panorámica de los cambios que ha hecho el país en su marco regulatorio y cómo estas definiciones fueron generando un entorno propicio para introducir mejoras a la tramitación judicial. Se describen los esfuerzos públicos y privados que han hecho posibles estas transformaciones y se plantean algunos desafíos para su profundización.

## Palabras clave:

*Digitalización; LegalTech; Poder Judicial; tramitación electrónica; transformación digital*

\* Doctora en Derecho. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. ORCID 0000-0001-5276-8255. Contacto: [dzaror@derecho.uchile.cl](mailto:dzaror@derecho.uchile.cl)

\*\* Magíster en Derecho Público. Superintendencia de Seguridad Social. ORCID 0009-0006-2817-2236. Contacto: [rmoya@derecho.uchile.cl](mailto:rmoya@derecho.uchile.cl)

## Abstract

This paper seeks to systematize and analyze the most important processes and changes that Chile has carried out in terms of digital transformation and particularly the development of the digital transformation of the judiciary. This paper makes a panoramic exposition of the changes that the country has made in the regulatory framework and how these definitions were generating a propitious environment to introduce improvements to the judicial procedure. The paper makes a description of the public and private efforts that have made these transformations possible and poses some challenges.

## Keywords

*Digital Transformation; Digitalization; Electronic Proceedings; LegalTech; Judicial Branch*

## I. Introducción

Para comprender algunos de los principales hitos que posibilitaron la transformación digital de la función judicial en Chile, es necesario referirse a algunos aspectos relativos a la demografía, la administración, la infraestructura tecnológica, innovaciones públicas y al capital humano desplegado en el entorno legal que han configurado este tránsito hacia la digitalización de los servicios judiciales, así como también a una serie de reformas legales que permitieron la implementación de un modelo judicial fuertemente informatizado.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y del Banco Mundial, Chile se acerca a los veinte millones de habitantes. En lo administrativo, se trata de un Estado unitario dividido en quince regiones (a cargo del respectivo gobernador regional) organizado a través de un sistema político presidencialista, lo que se manifiesta principalmente en la iniciativa exclusiva para promover leyes en los temas más relevantes. El presidente de la República es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

El Poder Ejecutivo cuenta con 23 ministerios sectoriales. El ministerio Secretaría General de la Presidencia cuenta entre sus unidades con la División de Gobierno Digital y el Ministerio de Hacienda con la Unidad de Modernización del Estado. Ambas entidades se coordinan en las tareas de transformación digital del Estado.

El Ministerio de Justicia es, a su vez, quien lleva las relaciones con el Poder Judicial, que está desplegado a través de todas las regiones del país en tribunales de primera y segunda instancia y que, como veremos, es uno de los poderes que ha asimilado de manera más consistente la transformación digital a través de la digitalización de sus procedimientos.

Desde 1990, la inversión en infraestructura (SUBTEL, 2017, p. 5) ha permitido que los servicios de telefonía e Internet lleguen a casi el 90% de los hogares del país, lo que hace posible incluir a Chile entre los países de mayor penetración de internet en América Latina. Sin embargo, la alta cobertura no necesariamente se traduce en una conectividad estable, ya que muchas conexiones son desde teléfonos celulares (conexiones frágiles y breves), y muchos usuarios no son ciudadanos alfabetizados digitalmente.

La pandemia, como en la mayoría del mundo, impactó en estos temas. Si bien, la conexión a internet aumentó durante este período, se reveló que existe una correlación entre los niveles de ingresos más bajos y los mayores grados de dificultad para acceder y utilizar los servicios digitales (SUBTEL, 2022).

En materia de banda ancha, Chile se posiciona en el puesto tres del listado a nivel mundial de banda ancha fija, con un promedio de 249,8 Megabytes de bajada por segundo (Mbps), y en el puesto 70 en la banda ancha móvil, con 34,7 Mbps de bajada (Speedtest Global Index, 2023).

En materia de capital humano, algunas estimaciones no oficiales estiman que Chile cuenta con más de 40 mil abogados activos, representando una oferta profesional disponible a lo largo de todo el país (Estado Diario, 2018). No es obligatorio colegiarse y no existen gremios que reúnan a las

empresas del sector LegalTech, sino sólo de manera general a empresas de base tecnológica.

En cuanto a la existencia de justicia digital, entendida como aquella que es posible concretar a través de mecanismos tecnológicos, ha sido posible realizar la presentación de la demanda, la denuncia o la querrela, y recibir la notificación de la resolución que le pone fin; es decir, que en Chile se han trazado más de una senda.

El año 2015 se aprobó la Ley N° 20.886 sobre tramitación digital de los procedimientos judiciales. Esta ley vino a cambiar por completo la tramitación judicial y dejó fuera de su alcance sólo aquellas causas que eran competencia de los tribunales de justicia militar en tiempos de paz.

Dicha ley estableció una serie de principios (equivalencia funcional, fidelidad, publicidad, buena fe, actualización de sistemas informáticos, cooperación) cuya finalidad fue trazar lineamientos para atender casos difíciles no previstos por el legislador, y orientar la acción sobre esta materia (Farfán & Paiva, 2021, p. 37).

Esta ley estableció reglas para usar, respaldar y conservar la información que se produce y almacena en estos sistemas; el uso, por parte de los jueces, de la firma electrónica (que en Chile está regulada en la Ley N°19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma), para el sistema de acceso único de demandas y escritos, la notificaciones para actuar en juicio y otra serie de ajustes semánticos para actualizarse con la nueva realidad.

Esta misma ley ordenó a la Corte Suprema que regulara mediante Auto Acordados los detalles que fueran necesarios para una correcta implementación (Kusch, 2019, p. 37). Así se dictó el Auto Acordado Acta N° 163-2006 sobre usos de documento y firma electrónica por notarios, conservadores y archiveros judiciales —causando una pequeña revuelta, pues en Chile no existían las escrituras públicas electrónicas ni los notarios electrónicos—, reconociendo, además, las copias autorizadas de documentos electrónicos (Corte Suprema, 2006). Esta última habilitación permitió que se masificara

el envío de documentos electrónicos de escrituras públicas que no tienen origen como documento electrónico, aunque existen como una copia autenticada de una escritura pública electrónica.

Recientemente, a través de la Ley N° 21.394, se modificó el Art. 409 del Código Orgánico de Tribunales y se estableció que:

El notario extenderá escrituras públicas a través de documento electrónico en el caso dispuesto en el artículo 497 del Código de Procedimiento Civil, empleando medios tecnológicos que permitan su suscripción por parte de los otorgantes mediante firma electrónica avanzada, siempre que los sistemas electrónicos garanticen debidamente su identidad, así como la autenticidad de los datos asociados a la firma electrónica, tales como fecha y hora de suscripción. Asimismo, el notario deberá rubricarla mediante firma electrónica avanzada.

El notario deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 405, entendiéndose que el lugar de otorgamiento es aquel en que se encuentra el notario.

Suscrita una escritura pública electrónica por todos sus otorgantes, y autorizada conforme a la ley, el notario autorizante deberá proceder a insertarla en los registros pertinentes.

Además, a causa de la emergencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, se dictaron varias leyes, entre ellas, la Ley N° 21.226 que estableció un régimen jurídico de excepción para los procesos judiciales, en las audiencias y actuaciones judiciales y para los plazos y el ejercicio de las acciones que indica, por el impacto de la enfermedad del COVID-19 en Chile.

Organismos auxiliares de la Organización de Estados Americanos (OEA) han identificado diversas dimensiones del amplio concepto de la justicia digital, así como su común aplicación en mecanismos de solución de primera generación para la solución de controversias y tutela de derechos (CEJA, 2022: 114). Un primer ejemplo está en los mecanismos ODR (*online dispute resolution*), que son usados para resolver disputas a través de comunicación electrónica y otras tecnologías de comunicación e información (UNCI-TRAL, 2017), a través de las cuales se dan a conocer las pretensiones de las

partes y, con la mediación de un tercero imparcial, se resuelva (Pérez, 2021, p. 207).

En los países donde existen estos mecanismos, ellos generalmente se refieren a cuestiones relacionadas con productos defectuosos o conflictos entre vecinos, de lo que se puede desprender que se trata de mecanismos altamente deseables por su gran impacto en la percepción de acceso a la justicia<sup>1</sup>.

En Chile, estuvo en curso un proyecto piloto de ODR entre noviembre de 2021 y enero de 2022 por parte del Servicio Nacional del Consumidor, denominado Mediación en Línea, que buscaba que una tercera persona imparcial. Esta fungía como mediador(a) y tenía a la vista los antecedentes, facilitaba la entrega de propuesta de solución, de parte de la empresa, al consumidor(a), quien, a su vez, podría aceptarla o solicitar una audiencia para reunirse con las partes en una sesión virtual, con el fin de buscar en conjunto una solución al reclamo<sup>2</sup>.

En caso de llegar a un acuerdo, el reclamo se entendería solucionado y dicha solución no podría ser objeto de modificación. No obstante, en caso de que la empresa no cumpliera lo comprometido en la mediación, el consumidor(a) podría denunciar dicho incumplimiento ante los tribunales

---

<sup>1</sup> El jefe de Investigación del *World Justice Project*, Alejandro Ponce, señaló en una entrevista el año 2020 que “La brecha, centrada en las experiencias de la gente buscando resolver sus problemas, incorpora una gran diversidad de situaciones: conflictos con vecinos, problemas con la policía, dificultades para recibir un beneficio del gobierno al que se tiene derecho, problemas por la custodia de un menor, problemas laborales como un despido injustificado, problemas de tenencia de una propiedad o tierra, o problemas con caseros, por mencionar los más comunes”. Ast, Federico. 2020. “El rol de la tecnología para garantizar el acceso a la justicia”. Entrevista a Alejandro Ponce, líder del World Justice Project. Recuperado de <https://medium.com/astec/el-rol-de-la-tecnolog%C3%ADa-para-garantizar-el-acceso-a-la-justicia-8b32be915d62> [Consultado el 23 de abril de 2023].

<sup>2</sup> La Cámara de Comercio de Santiago ofrece, en el ámbito privado, un sistema de resolución de disputas en línea. Como no se dispone de mayor información no se profundizó sobre este asunto, pero se menciona porque da cuenta de una iniciativa de justicia digital, pero de orden privado. Para más detalles puede consultar en: <https://www.camsantiago.cl/e-cam/odr/>

competentes adjuntando los antecedentes de este proceso. Por otra parte, en caso de que el consumidor(a) rechazara la propuesta de solución entregada en la mediación, podía recurrir individualmente a tribunales o participar en los mecanismos de protección colectiva que correspondan. A pesar de lo anterior, no hay registros públicos ni evaluaciones que permitan tener más información de esta iniciativa.

Por último, dentro del sistema registral hay al menos tres ejemplos que son dignos de mención en esta etapa que son: el Servicio de Registro Civil e Identificación (tiene información digitalizada, se pueden obtener en línea los cuatro certificados más requeridos por la ciudadanía de manera gratuita, se pueden pedir citas en línea, se puede revisar información en la página web), el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (procedimiento administrativo de marcas y patentes completamente digitalizado) y el Servicio de Impuestos Internos (declaración de impuestos en línea y devolución de impuestos en línea), todos organismos públicos dependientes del gobierno central.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se introduce el tema dando cuenta de una serie de aspectos y circunstancias contextuales que permiten describir al país cuya revisión se realiza. En segundo lugar, se relevaron algunas regulaciones que permitieron ir modelando el proceso de modernización del Estado, en particular aquellas que impactaron en el sector público, las que, si bien tuvieron en un principio una identidad operativa focalizada en funcionar con la administración, poco a poco fueron tornándose más impactantes, hasta llegar a ser utilizadas en este poder del Estado.

En tercer lugar, el trabajo también observa que el proceso de mejoras fue determinante para ciertas innovaciones en el sector privado relacionadas con la práctica judicial, dando lugar a un grupo de intervinientes no necesariamente previstos en el diseño original de las reformas y en la modelación de ciertos servicios públicos que actúan como repositorios con impacto en la función judicial.

En cuarto lugar, la investigación aborda con mayor nivel de detalles los antecedentes de ciertas innovaciones públicas y la normativa chilena sobre tramitación electrónica dando cuenta de sus principales aspectos, fortalezas y desafíos.

En quinto lugar, se realiza una descripción pormenorizada de toda la regulación con impacto en la tramitación judicial electrónica y de las adaptaciones que fue necesario realizar para su adopción por los tribunales de justicia chilenos.

A modo de conclusión, nuestro consenso apunta a que estas reformas no respondieron necesariamente a un proceso planificado, sino que más bien fueron el resultado de la influencia que la ola modernizadora del poder ejecutivo tuvo en otros poderes del Estado, el que estuvo fuertemente marcado por una extensa creación de infraestructura y amplia cobertura en términos de conectividad. El mérito del poder judicial descansa en las reformas procesales que se efectuaron en la década del 2000 que permitieron facilitar un despliegue mucho más fluido de todos los instrumentos disponibles a esa fecha.

En coherencia con la estructura señalada, la metodología que utilizamos se encuentra fuertemente vinculada, en lo teórico, con la doctrina nacional e internacional disponible sobre la materia y en lo empírico, en la descripción de un fenómeno en curso a través de la consulta directa de instrumentos y normas que modelan esta práctica judicial.

## **II. Panorama regulatorio**

Chile ha sido un país pionero en la dictación de regulación con impacto en su entorno tecnológico. En 1993, entró en vigor la Ley de delitos informáticos, fue la primera en América Latina y en junio de 2022 se aprobó su actualización a través de la Ley N° 21.459 que incorporó los contenidos del Convenio de Budapest.

En 1999, se promulgó una Ley N° 19.628 de protección de datos personales cuya modernización se encuentra en actual discusión en el Congreso

Nacional (Boletín N° 11.144). La materia sin embargo ha sido de fecunda discusión en el país. Un momento crucial en el desarrollo de la protección de la ciudadanía digital en Chile se produjo con el reconocimiento constitucional de 2018 del derecho fundamental a la protección de datos personales. Su aprobación no ha sido algo baladí si se considera que la legislación vigente sobre la materia no contempla la creación de una agencia de protección de datos personales. Este reconocimiento ha permitido que, por la vía de la acción constitucional de protección, este derecho, ahora fundamental y autónomo, pueda ser defendido en su mérito.

El año 1997, se publicó la primera versión de la Ley N° 19.496 que establece normas sobre la protección de los derechos de los consumidores. Esta ley consagra en el Art. 3° bis letra b, reglas en materia de contratos realizados por medios electrónicos estableciendo que:

El consumidor podrá poner término unilateralmente al contrato en el plazo de 10 días contados desde la recepción del producto o desde la contratación del servicio y antes de la prestación del mismo, en los siguientes casos: b) En los contratos celebrados por medios electrónicos, y en aquéllos en que se aceptare una oferta realizada a través de catálogos, avisos o cualquier otra forma de comunicación a distancia, a menos que el proveedor haya dispuesto expresamente lo contrario. Para ello podrá utilizar los mismos medios que empleó para celebrar el contrato.

El año 2002, se dictó la Ley N° 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. Esta ley fue dictada en un contexto en que el comercio electrónico y el diseño de plataformas encontró algunas barreras asociadas, básicamente, a la confianza o a la falta de seguridad, donde justamente la firma electrónica, aparece como “un instrumento cuya finalidad básica es la de dotar de confianza a las transacciones y comunicaciones telemáticas” (Couto, 2008, p. 23). Es así como la nueva norma ordenó que su implementación esté en todo momento gobernada por los principios de libertad de prestación de servicios, libre competencia,

neutralidad tecnológica, compatibilidad internacional y equivalencia del soporte electrónico al soporte de papel.

Otro hito que contribuyó a este panorama ocurrió en 2010, cuando Chile se convirtió en el primer país del mundo en garantizar y legislar sobre la neutralidad de la red para los consumidores y usuarios de Internet, brindando un marco regulatorio que promovió los derechos de los usuarios y la obligación de los proveedores de internet de gestionar el tráfico sin vulnerar la libre competencia en la Ley N° 20.453.

El país cuenta también desde 2017 con la Ley N° 21.046 que establece una velocidad mínima garantizada del servicio de Internet, así como una serie de normas subordinadas (reglamentos) tendientes a generar un marco jurídico y de operación que permitiría el desarrollo de servicios de internet.

En materia de tratados internacionales, Chile cuenta con una iniciativa novedosa que se denomina Digital Economy Partnership Agreement (DEPA, por sus siglas en inglés). El objetivo de este acuerdo es establecer ciertas reglas básicas para promover a los países integrantes (Chile, Singapur y Nueva Zelanda) como plataformas para la economía digital.

Otro aspecto novedoso fue la reciente promulgación de la Ley N° 21.521 que promovió la competencia y la inclusión financiera a través de la innovación y la tecnología en la prestación de servicios financieros (ley **Fintech**). Esta normativa busca favorecer el dinamismo del mercado financiero a través de la portabilidad de dicha información. Será la Comisión para el Mercado Financiero la entidad a cargo de fiscalizar su cumplimiento y además la responsable de dictar las normas subordinadas que permitan su implementación para complementar y mejorar la actual oferta de productos y servicios financieros.

### III. El panorama LegalTech en Chile

En materia de LegalTech (entendiendo el anglicismo como la tecnología aplicada al ejercicio de la profesión jurídica), el escenario cuenta con algunos actores dominantes. Un reportaje de septiembre de 2020 sobre el estado

de la industria LegalTech en Chile reseñó que esta manera de entender la conjugación del fenómeno jurídico con la tecnología ha modificado sustancialmente la forma de ofrecer los servicios profesionales, pero también la forma en que los clientes buscan los servicios jurídicos.

Entre la información que este reporte ofrece hay una de línea de tiempo que permite visualizar cómo el uso de tecnología se ha ido incrementando en el entorno jurídico, en el soporte, procedimientos o comercialización de servicios jurídicos.

Los primeros movimientos son identificables en 2016, cuando algunos actores del mercado jurídico reportaron que usaban tecnología para procesos de facturación, gestión documental e investigación o analítica jurisprudencial. Sin embargo, la gran mayoría de los consultados reconoció que no era un gasto importante en sus organizaciones.

Durante el año 2018 se realizó un encuentro que reunió a empresas con oferentes de estos servicios y fue posible identificar muchos más actores de este mercado, que es impulsado por las políticas públicas sobre transformación digital del sector jurídico, desarrollando una cultura digital y nuevas competencias para este entorno.

Para entonces, las empresas consultadas ya reconocían la necesidad de generar datos que favorecieran la toma de decisiones, por ejemplo, generando indicadores de desempeño (KPI por sus siglas en inglés) para buscar el reemplazo de perfiles laborales genéricos por otros especializados.

2019 fue un año clave pues comenzaron a ser promovidas ciertas políticas públicas que decantaron en la publicación de un Instructivo de Transformación Digital para el Sector Público que debía promover los ideales de “cero filas”, “cero papel” e “identidad digital” cuyo respaldo legal se encuentra en la Ley N° 21.180 sobre transformación digital del Estado que modificó diversos cuerpos legales que rigen a la administración (Herrera, 2020).

Ese mismo año se produjo un hecho político que de alguna manera preparó al país para la emergencia sanitaria del COVID-19. En octubre, se produjo un estallido social con protestas y manifestaciones en los principa-

les centros urbanos del país durante casi dos meses. Los entorpecimientos generados fueron superados en su momento a través del uso masivo de medios telemáticos para el trabajo y la prestación de servicios educacionales, pues, en muchos lugares, a las personas se les recomendó permanecer en sus casas para evitar la exposición al riesgo producto de los desmanes y desórdenes en el espacio público.

Esta especie de “entrenamiento” permitió que las personas se familiarizaran con algunas dinámicas que más tarde tendrían que reproducir cuando se dictaron las medidas de confinamiento. En marzo de 2020, y luego de algunos años de tramitación, se aprobó oportunamente la Ley N° 21.391 que reguló la modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo para el cuidado de niñas, niños y adolescentes y personas con discapacidad en los casos que indica.

#### IV. Innovaciones en el sector público

Considerar el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como un aspecto fundamental para promover un mejor gobierno ha sido un desafío presente en Chile desde, por lo menos dos décadas. Primero, con un enfoque hacia el desarrollo del gobierno electrónico para luego dar paso al gobierno digital, cuya diferenciación conceptual se describe muy claramente en las recomendaciones de la OCDE sobre estrategias de gobierno digital (OCDE, 2014, p. 6)<sup>3</sup>.

Se precisan a continuación algunas de estas iniciativas destacadas en materia de *gobierno digital*.

---

<sup>3</sup> El “gobierno electrónico” se refiere “al uso por parte de los gobiernos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y particularmente Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno”. Por su parte, el “gobierno digital” se refiere al “uso de tecnologías digitales, como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos, para crear valor público; lo cual se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoyan la producción y el acceso a datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno”. Para mayor información se puede visitar: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

#### 4.1 La N° 20.285 sobre acceso a la información pública

El sector público chileno ha sido particularmente fecundo en regulaciones y algunas innovaciones que han buscado facilitar la gestión de trámites. En 2010, se dictó la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública que obligó a todos los organismos que forman parte de la administración a tener disponible de manera permanente al público una serie de antecedentes señalados por la ley (transparencia activa), pero, además, estableció obligaciones de entregar información si esta fuera requerida y está en poder del organismo cualquiera sea su soporte (transparencia pasiva).

Un aspecto relevante de esta ley es aquel que establece en su Art. 33, letra m, que será:

el Consejo para la Transparencia el organismo encargado de velar por la protección de datos personales en poder de los órganos de la administración.

123

Esta atribución, sin embargo, que entra en conflicto con el acceso a la información, termina generalmente inclinando la balanza hacia este último derecho.

Uno de los aspectos más sobresalientes emanados de las tareas de dicha organización es aquel que tiene relación con la transparencia algorítmica; a propósito de ciertas decisiones que el Estado chileno ha entregado a la tecnología. Para lidiar con sus desafíos, y a falta de *lege lata*, se han promovido diversas recomendaciones que permiten resolver los problemas de su implementación.

#### 4.2 Ventanillas Únicas

Son canales que reúnen o concentran ciertos trámites que el ciudadano debe realizar en un solo lugar. Hay distintos tipos de ventanillas únicas, pudiendo tratarse de sistemas que entregan respuestas simultáneas, secuenciales o singulares (Athreya & Bishnu, 2010, pp. 209-210).

En materia de emprendimiento se creó la ventanilla Tu Empresa en un Día, donde es posible constituir una serie de personas jurídicas con fines de lucro y verificar su existencia legal tan pronto se encuentra terminado el trámite. Lo anterior sin perjuicio de otras autorizaciones sectoriales que sea necesario gestionar antes de comenzar la actividad de que se trate. En dicha plataforma es posible modificar o disolver las sociedades registradas o transitar desde una forma societaria a otra.

Otra ventanilla con bastante uso entre la ciudadanía es Chile Atiende, desde donde se pueden acceder a una serie de servicios del Estado, principalmente para la obtención de certificados o realización de pagos.

Finalmente, está la denominada Oficina Judicial Virtual (OJV) donde los abogados y otros intervinientes del proceso judicial pueden tramitar procedimientos electrónicamente, registrándose a través de los mecanismos de verificación de identidad que establece el ordenamiento jurídico nacional y presentar escritos que permitan dar curso progresivo a las gestiones (penales, laborales y de familia).

### **4.3 Identidad digital**

La identidad digital es una construcción que realizan los individuos en el mundo digital y que se asocia tanto con las herramientas tecnológicas como con factores sociales y de contacto en la red con otros individuos (Martínez & Rincón, 2021 p. 254). Buena parte de las actuaciones descritas en las ventanillas únicas es posible realizarlas porque existe un mecanismo de identidad digital denominado Clave Única que es un proveedor de identidad digital (Identity Provider) que funciona como mecanismo de autenticación para que los ciudadanos puedan acceder a distintas plataformas y servicios del Estado utilizando una sola contraseña (Gobierno Digital, 2023, p. 3).

Se trata de una iniciativa que ha proveído a los ciudadanos de una identidad electrónica única (número nacional de identidad en combinación con una contraseña) para la realización de trámites en línea del Estado. Esta clave se puede obtener por personas desde los 14 años, de manera presencial

en cualquier oficina del Servicio de Registro Civil e Identificación, en los tótems de atención o vía telemática.

Este mecanismo existe en Chile hace varios años, pero no fue sino durante la pandemia de COVID-19 que su utilización se masificó a niveles exponenciales entre la población. Según información oficial, después de iniciada la pandemia, el número de usuarios casi alcanzó los 14 millones de claves y a diciembre de 2021 se habían anotado más de 38 millones de transacciones exitosas (Barros, 2022). Tal ha sido su grado de usabilidad que hoy es posible operar con ella incluso cuando se trata de algunos mecanismos de contratación privada, como por ejemplo para la obtención de firma electrónica avanzada o para concluir o finiquitar contratos de trabajo (Dirección del Trabajo, 2020).

#### **4.4 Base Unificada de Datos**

El Poder Judicial, como ya se ha descrito en páginas anteriores, ha hecho lo propio adoptando herramientas como la Clave Única para favorecer sus mecanismos de tramitación electrónica, pero sobre todo ha hecho avances interoperando entre diversos organismos públicos que son auxiliares de la administración justicia.

Desde el año 2016, existe en Chile la Base Unificada de Datos (BUD) que es una plataforma informática que permite que nueve instituciones vinculadas al proceso penal (Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Registro Civil e Identificación, Ministerio de Justicia, Poder Judicial y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública) compartan e intercambien información en línea para articular y coordinar los esfuerzos del Estado por hacer más eficiente y efectiva la labor que tales instituciones desarrollan a diario en sus respectivos ámbitos de competencia con miras a la prevención y control del delito, creando un sistema de registro, administración, consulta y disponibilidad integral de datos.

El BUD cuenta con dos componentes, el primero denominado BUD Operativo, administrado por el Ministerio Público según lo dispuesto en el artículo 11° de la ley N° 20.931, que permite consultar en línea información de personas que han pasado por el sistema penal. Solo pueden acceder aquellas instituciones con facultades legales para ver la información. Es un apoyo a los procesos operativos de las policías y de la investigación penal, en el marco de sus atribuciones legales. Permite saber si determinadas personas tienen órdenes de aprehensión pendientes, condenas, medidas cautelares o si están cumpliendo un beneficio penitenciario en libertad. Cuando la plataforma contribuye al seguimiento y desarrollo de políticas públicas de seguridad se habla del BUD Analítico.

126

De manera individual algunas de las instituciones que participan de la BUD tienen, además, otros niveles de automatización. Así por ejemplo, la Defensoría Penal Pública cuenta con una herramienta con inteligencia artificial denominada Asistente Virtual (Venegas, 2021), que les permite conocer una serie de características de las personas detenidas antes de la primera audiencia de control de detención donde, además, el defensor penal público puede conocer, a través de análisis predictivos, qué argumentos desplegar en ese tribunal y cuál es la probabilidad (porcentaje) de que su defendido obtenga una sentencia que declare ilegal su detención con base en la información sobre las sentencias previas que ha dictado este tribunal.

El Ministerio Público, por su parte, ha comenzado a transformar su operación digitalizando las tareas investigativas a través de una plataforma denominada Red de Gestión Penal que permite a funcionarios y fiscales cargar información relativa a una persecución penal determinada en tiempo real, reemplazando la operación anterior que se realizaba en formato papel.

## **V. Antecedentes del proceso de transformación digital del Poder Judicial en Chile**

Lo que a nivel mundial se ha denominado “transformación digital” (entendida como un proceso colaborativo que va más allá de la digitalización

de los trámites: significa repensar los procesos, el diseño y la entrega de servicios, poniendo al centro las necesidades de las personas para proveerles una mejor experiencia. Gobierno Digital Chile, 2020, p. 7), también ha impactado en el Poder Judicial chileno, considerando la exitosa migración de procesos presenciales y sustentados en papel a flujos que son remotos y respaldados en documentos electrónicos.

En efecto, el Poder Judicial en Chile no solo ha sido parte de este proceso, sino que se adelantó a los otros poderes del Estado y, por cierto, a otros países (Brito, 2017, p. 7), siendo una institución destacada, a nivel latinoamericano, por el Centro de Justicia de las Américas (CEJA, 2018, p. 23), por su implementación del Procedimiento Judicial Electrónico y la provisión de servicios judiciales en formato digital que permitieron un acceso a la justicia a través de medios digitales (Moreno, 2021, p. 322).

La comunidad jurídica, y en particular la judicial, evidenció uno de los cambios más relevantes en materia de incorporación de tecnologías en el mundo procesal, a partir de lo establecido en la Ley N° 20.886<sup>4</sup>, que modificó el Código de Procedimiento Civil para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales. Se reconoce que la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las esferas de acción judicial permitió optimizar la gestión y brindar un mejor servicio a las personas.

La utilización de medios electrónicos se tradujo en la eliminación del papel y en la disminución de costos y espacios físicos; en la reducción considerable en los tiempos de comunicación (respecto de los ciudadanos y en

---

<sup>4</sup> La Ley 20.886, de 14 de diciembre de 2015, que modifica el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico de Tribunales, para permitir la tramitación electrónica de aquellas diligencias que la propia ley señala, tales como: constitución de patrocinio y mandato judicial, presentación de demandas, escritos, resoluciones, notificaciones u otras actuaciones del Tribunal, por citar algunas. Los objetivos principales, dicen relación con la posibilidad de reducir los tiempos de tramitación, abaratar costos, facilitar el acceso del expediente a los litigantes y al Tribunal, como así mismo, introducir mejoras en materia de notificaciones. (Congreso Nacional, 2015).

relación con las comunicaciones intra-Estado); en la incorporación de herramientas que, en general, han optimizado la gestión (captura de datos en forma electrónica, almacenamiento de información eficiente, gestión de la información de manera automatizada, análisis de datos de manera masiva, e incorporación de mecanismos de control).

La eliminación de la presencialidad fue, además, un elemento que se intensificó en tiempos de pandemia, como una forma de adaptación a la contingencia. Esto fue posible gracias al avance alcanzado en materia de tramitación judicial electrónica.

Es importante recalcar que la implementación del procedimiento judicial electrónico, desde un punto de vista técnico, fue el menor de los problemas, pues se requirió primero asentar en la comunidad jurídica la necesidad de hacerlo, reconocer sus ventajas e intentar paliar los riesgos y problemáticas asociadas, propias de todo sistema de gestión del cambio (Moya, 2018, p. 12).

Ahora bien, muchas veces se desconoce que este proceso no comenzó con la publicación de la Ley 20.886, que instauró la tramitación electrónica, ni con la dictación de los autos acordados por parte de la Corte Suprema, sino que es un camino que comenzó hace más de veinte años.

En efecto, en el contexto del ciclo de las reformas procesales de la década del dos mil (penal, del procedimiento de familia, de la reforma del procedimiento laboral y la reforma de los tribunales de cobranza) se incorporó de manera protagónica la utilización de tecnologías de la información, lo que se tradujo fundamentalmente en el levantamiento de Sistemas de Información<sup>5</sup> que permitieron gestionar la información de manera electrónica y, paulatinamente, generaron lineamientos o directrices que configuraron

---

<sup>5</sup> Cada una de las reformas procesales contó con su propio sistema de información y apoyo: Sistema de Información de Apoyo a la Gestión Judicial, SIAGJ, el 2001; Sistema de Información de Tribunales de Familia, SITFA, el 2005; Sistema de Información de Tribunales de Cobranza, SITCO, el 2006; y Sistemas de Información de Tribunales Laborales, SITLA, el 2008.

la interacción remota y virtual, consagrando la existencia de una “carpeta electrónica” a través de, fundamentalmente, los correspondientes Auto Acordados que la Corte Suprema impartió sobre la materia.

Fue la acción unilateral de la Corte Suprema la que cimentó los pilares de lo que sería la gobernanza de la transformación digital de la función judicial con la dictación de los Auto Acordado (AA), referidos a la tramitación electrónica de los tribunales con competencia en lo civil (Auto Acordado N° 54-2014)<sup>6</sup>.

La postura del Poder Judicial fue entendible: en la ausencia de una reforma procesal, y viendo en paralelo cómo los sistemas reformados iban incorporando las tecnologías en forma incremental, no podía sino forzar la incorporación de procedimientos electrónicos en sede civil (incluso desde la perspectiva de gestión institucional). Es por lo anterior que, en el contexto de un consenso institucional transversal (de los tres poderes del Estado) se promovió un proyecto de ley que modificaba el Código de Procedimiento Civil para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales que, de alguna u otra manera, incorporó los mismos contenidos de las Actas previamente referidas y marcó el horizonte de trabajo, rompiendo de esta forma con las inquietudes de la gobernanza judicial por medio de normas infra legales.

Actualmente, debemos reconocer que el estatuto jurídico existente (fundamentalmente, la Ley N° 19.799, la Ley N° 20.886, el Acta N° 71-2016 y el Acta N° 85-2019) permite dotar al sistema de las garantías de seguridad y certeza jurídica necesarias destinadas a generar un marco de confianza para los operadores jurídicos; y, en particular, a la actuación de las y los jueces por medio de plataformas electrónicas. El sistema no estará completo sino hasta que se reforme el procedimiento civil y, más aún, se avance en expe-

---

<sup>6</sup> A través de los autos acordados se regularon algunos aspectos administrativos y de procedimiento y, desde una perspectiva de uso de herramientas tecnológicas, no hicieron más que resolver aspectos operativos.

riencias disruptivas permitiendo procedimientos que se sustancien integralmente de manera electrónica (Allende, 2019, p. 203).

Esta ley debió introducir adecuaciones en cuerpos normativos que, en ausencia de una reforma procedimental de fondo, necesitaban ser adaptados para permitir la incorporación de las herramientas tecnológicas. En el caso del procedimiento civil, que aún no ha adoptado la oralidad, la sana crítica, la **desformalización** y la inmediatez, la utilización de carpeta electrónica se percibe como más forzada y requiere ajustes desde una perspectiva principalmente operativa. Esto se convierte en la principal deuda pendiente del modelo chileno, afectando directamente el acceso a la justicia de los sectores menos favorecidos y socialmente integrados (Riego & Lillo, 2015, p. 11).

## VI. Normativa chilena en materia de procedimiento judicial electrónico

Las potencialidades que genera un sistema informático de apoyo a la gestión judicial, y en particular al procedimiento judicial electrónico, son variadas y de gran trascendencia, a saber: “registrar todos los eventos del proceso; apoyar el desempeño de las funciones administrativas; permitir la consulta del estado de los expedientes por los interesados; registrar, sistematizar y ordenar la información que ingresa y sale del expediente; efectuar el seguimiento, trámite, control y auditoría de los procesos; emitir informes y reportes; generar sistemas de control y estadísticas, etc., todo lo cual permite facilitar el intercambio de información y mejorar la calidad de los servicios” (Moya, 2008, p. 40).

En dicho contexto, el procedimiento judicial electrónico se traduce en el uso de herramientas y aplicaciones informáticas en auxilio de las diversas labores que implican la tramitación de un procedimiento judicial y la automatización de los diversos trámites (actuaciones, resoluciones y diligencias) que se llevan a cabo en el mismo proceso; todo lo cual, por su naturaleza, se puede hacer en forma remota, sin importar el lugar físico en donde se encuentra.

La Ley N° 20.886 de tramitación electrónica de los procedimientos judiciales constituyó un gran desafío para el Poder Judicial, en tanto “no solo cambió sustancialmente la forma de interacción entre los tribunales y sus usuarios o usuarias, sino que significó un gran paso en la adopción de tecnologías para facilitar el proceso de administración de justicia y acercar la justicia a las personas” (Farfán & Paiva, 2021, p. 3). En la misma línea y justamente a propósito de la idea de acceso y democratización, señala Torres García que “cuando una industria deviene en computable, pasa por una serie de cambios muy predecibles: se digitaliza y se disrumpe para ser finalmente democratizada. Y nada hay más computable que la información jurídica, que, en el fondo, no es más que texto” (Torres, 2020, p. 385).

Con eso a la vista, se abordarán a continuación los principales aspectos jurídicos vinculados con el procedimiento judicial electrónico en Chile, que permiten, en los hechos, que se concrete la tramitación electrónica de causas.

### **6.1 El documento electrónico en el procedimiento judicial electrónico**

El funcionamiento del procedimiento judicial electrónico se sustenta y fundamenta en la utilización de los denominados documentos electrónicos, ya que las presentaciones de las partes interesadas y los actos jurisdiccionales realizados por los tribunales de justicia (y los otros organismos públicos intervinientes) se concretan en formato digital, y toman la forma de documento electrónico, siendo una de las principales problemáticas el determinar la diferencia entre un documento digitalizado y un documento que se ha generado electrónicamente, que sería aquel respecto de los cuales se pueda acreditar los atributos de autenticidad, integridad y no repudio, y que, además, sean perdurables en el tiempo, legibles y permanezcan accesibles (Ricci, 2019, pp. 92-93).

El legislador en Chile efectúa una conceptualización bastante amplia de documento electrónico, “recogiendo el carácter funcional del mismo y apar-

tándose de una estructura determinada, aplicando el principio de neutralidad tecnológica” (Moya, 2008, p. 57).

Señala en el artículo 2° letra d) de la Ley 19.799, que se trata de “toda representación de un hecho, imagen o idea que sea creada, enviada, comunicada o recibida por medios electrónicos y almacenada de un modo idóneo para permitir su uso posterior”.

En lo referido específicamente al procedimiento judicial electrónico, la Ley N° 20.886 también reconoce el principio de equivalencia de soportes en la letra c) del artículo 2°, señalando lo siguiente:

Principio de equivalencia funcional del soporte electrónico.  
Los actos jurisdiccionales y demás actos procesales suscritos por medio de firma electrónica serán válidos y producirán los mismos efectos que si se hubieren llevado a cabo en soporte papel.

132

Esta norma simplemente materializa el principio de igualdad ante la ley, con el objetivo de garantizar la no discriminación en relación con los medios utilizados, en términos de sus efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria.

Luego, en su artículo 5°, respecto de la “Presentación de demandas y de escritos”, señala que:

El ingreso de las demandas y de todos los escritos se hará por vía electrónica a través del sistema de tramitación electrónica del Poder Judicial, para cuyos efectos los abogados o habilitados en derecho se registrarán en los términos que se regulen en el auto acordado que la Corte Suprema dictará al efecto.

En su artículo 6°, precisa en relación a la “Presentación de documentos” que:

los documentos electrónicos se presentarán a través del sistema de tramitación electrónica del Poder Judicial o, en caso de requerirlo así las circunstancias, se acompañarán en el tribunal a través de la entrega de algún dispositivo de almacenamiento de datos electrónicos.

## **6.2 El expediente electrónico en el procedimiento judicial electrónico**

Un procedimiento judicial electrónico supone la existencia de documentos o piezas, ya sea en forma de copias u originales, según corresponda, que estén directamente relacionados con la tramitación del caso. Esta condición es el fundamento principal de la necesidad de contar con un sistema que pueda gestionar, sistematizar y ordenar la documentación, lo cual se manifiesta en un expediente electrónico que es respaldado por un sistema informático.

Los documentos electrónicos no transitan en forma desordenada: forman parte de un “continente” que los soporta, ordena y pone a disposición de quien corresponda, por medio de un “expediente electrónico”. Un expediente electrónico es un documento digital que consiste en una serie ordenada de actos y documentos, dispuestos en estricto orden de ocurrencia, ingreso o salida, relacionados con un procedimiento o asunto específico. Por lo tanto, las menciones al procedimiento en la normativa suelen referirse, en su mayoría, al expediente correspondiente (Helfmann & Gómez, 2021, p. 20).

Por lo tanto, de acuerdo con la normativa vigente y los Autos Acordados existentes, las obligaciones vinculadas en torno a la conformación de expedientes judiciales electrónicos son, fundamentalmente, la siguientes:

Para los efectos de identificar los componentes del expediente y facilitar la recuperación eficaz de la información, se deben señalar los metadatos para singularizar el expediente y cada procedimiento.

Tomando en consideración normas de responsabilidad, se debe señalar en forma clara quién es el responsable del registro de cada actividad.

En el caso que incorpore comunicaciones electrónicas, tanto el emisor como el destinatario del documento deben estar individualizados.

El uso del Sistema Informático es obligatorio constituyéndose en la herramienta exclusiva para tramitación de causas.

Indicar la fecha y hora de la recepción o envío del documento o actuación que lo integra.

Los magistrados y funcionarios están obligados al uso de los dispositivos técnicos de individualización y suscripción de documentos asignados para su desempeño, de lo cual serán personalmente responsables. Los jueces deben emitir sus resoluciones empleando los medios tecnológicos del Tribunal, quedándoles terminantemente prohibido compartir los dispositivos de individualización, códigos de acceso y firmas electrónicas, en su caso

Todos los sistemas informáticos deben proporcionar control en el acceso a la información y seguridad.

Los jueces, auxiliares de la administración de justicia y funcionarios de cada tribunal estarán obligados a utilizar y a registrar en el sistema informático todas las resoluciones y actuaciones procesales que se verifiquen en el juicio (Moya, 2008, pp. 108-109).

### 6.3 La Firma Electrónica en el Procedimiento Judicial Electrónico

La Ley 19.799 establece dos tipos de firmas electrónicas. La primera, conocida doctrinariamente como firma electrónica simple (FES), se define en dicha ley como: “cualquier sonido, símbolo o proceso electrónico, que permite al receptor de un documento electrónico identificar al menos formalmente a su autor”.

La segunda, definida como firma electrónica avanzada (FEA), consagra un estándar más exigente al considerar que es:

aquella certificada por un prestador acreditado, que ha sido creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que se vincule únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, permitiendo la detección posterior de cualquier modificación, verificando la identidad del titular e impidiendo que desconozca la integridad del documento y su autoría.

La legalidad del procedimiento judicial electrónico se basa en el uso de firmas electrónicas, partiendo del principio de que las personas que interactúan con el Poder Judicial deben emplear únicamente firma electrónica simple<sup>7</sup>. Para actuaciones, funcionarios y documentos públicos, se requiere obligatoriamente la FEA<sup>8</sup>, reconociendo además sus beneficios en términos de celeridad, eficiencia procedimental y apoyo a procedimientos remotos. La firma electrónica se considera como un actor fundamental en el proceso de transformación digital en tanto “promueve la generación y conservación en medios digitales de documentos con el objeto de propender a un Estado digital” (Alzamora & Cid, 2016, p. 244).

En efecto, la Ley 20.886 consagra el modelo de FEA al mencionar, en su artículo 4°, referido a la firma electrónica de resoluciones y actuaciones del tribunal y copias autorizadas, que:

Las resoluciones y actuaciones del juez, del secretario, del administrador del tribunal y de los auxiliares de la administración de justicia serán suscritas mediante firma electrónica avanzada. Los jueces y los demás funcionarios mencionados en el inciso anterior serán personalmente responsables de la firma electrónica avanzada que se ponga a su disposición, por lo que les estará prohibido compartirlas. Las resoluciones suscritas por los jueces mediante firma electrónica avanzada no requerirán de la firma ni de la autorización del ministro de fe correspondiente. Las copias autorizadas de las resoluciones y actuaciones deberán ser obtenidas directamente del sistema informático de tramitación con la firma electrónica correspondiente, la que contará con un sello de autenticidad.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a normas técnicas del Poder Judicial, se optó por el modelo de identidad digital consagrado a nivel central en Chile, denominado “Clave Única” y al que nos referimos en páginas anteriores.

<sup>8</sup> Lo mismo aplica en sede administrativa, desde la perspectiva de solo exigir FES para los usuarios; y requerir FEA solo para actuaciones de funcionarios públicos, y en tanto se trate de instrumentos públicos.

## 6.4 Las comunicaciones electrónicas en el procedimiento judicial electrónico

La utilización de las comunicaciones electrónicas es quizá uno de los factores más importantes en la incorporación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el Poder Judicial; particularmente, por los claros beneficios que conlleva su uso y a la manifiesta conveniencia de adoptar un sistema cuya eficacia, celeridad y bajísimo costo se encuentra probado.

De todos modos, al considerar las comunicaciones electrónicas se debe precisar su alcance, debiéndose distinguir con claridad qué actuaciones dentro del procedimiento judicial electrónico se traducen como el establecimiento de medios de interacción (ventanillas), cuáles podrían ser calificadas de comunicaciones electrónicas como medida de publicidad, y, en último término, cuáles podrían ser catalogadas de notificaciones electrónicas en sentido estricto.

Las soluciones que se adoptan para las notificaciones electrónicas son fundamentales, tomando en consideración que las resoluciones judiciales producirán efectos jurídicos desde su notificación. En tal sentido, una posible nulidad de la notificación se traduciría en graves perjuicios para el éxito del procedimiento, y se debe considerar su relevancia no solo desde la perspectiva de la comunicación de una decisión jurisdiccional, sino que también, desde el enfoque del derecho que involucra para el notificado (Helfmann & Gómez, 2021, p. 38).

En dicho escenario, el Poder Judicial basó su modelo en la voluntariedad del uso de mecanismos electrónicos como principio fundamental para su funcionamiento, requiriendo una manifestación expresa del interesado que indique su preferencia al respecto. Para estos efectos, la autorización debe ser otorgada de manera formal y explícita, solicitando al interesado que designe, bajo su responsabilidad, la dirección electrónica donde desea recibir las comunicaciones respectivas. Asimismo, el modelo establece los requisi-

tos que regirán el proceso de notificación y fija las reglas para determinar el momento en que se considera efectuada la comunicación.

En concreto, la Ley 20.886 consagró tal modelo en su artículo 8°, precisando respecto de “Otras formas de notificación” que:

cualquiera de las partes o intervinientes podrá proponer para sí una forma de notificación electrónica, la que el tribunal podrá aceptar aun cuando la ley disponga que la notificación deba realizarse por cédula si, en su opinión, resultare suficientemente eficaz y no causare indefensión. Esta forma de notificación será válida para todo el proceso.

Por su parte, en lo referido a establecer un medio único de interacción con las personas, el principal avance fue la implementación de la denominada “Oficina Judicial Virtual” (OJV), por medio de la cual se permite la presentación de demandas, de escritos y de documentos por vía electrónica a través del sistema de tramitación electrónica del Poder Judicial.

En el mismo espíritu, respecto de las comunicaciones con entidades, en el artículo 11° de la Ley N° 20.886 establece que:

Los oficios y comunicaciones judiciales que se verifiquen desde o hacia instituciones públicas o privadas nacionales que cuenten con los recursos técnicos necesarios se diligenciarán a través de medios electrónicos.

Esta norma ha hecho posible además el levantamiento de diversos medios de interconexión entre tribunales e instituciones relacionadas.

El cumplimiento de todas estas normas legales constituye lo que podría denominarse como el “debido proceso tecnológico”, entendido como el conjunto de reglas y procedimientos que garantizan el uso adecuado de la tecnología en el ámbito judicial. Estas normas no surgen de la autoridad de un juez, sino de la legitimidad de la ley, que busca proteger los intereses de todos los involucrados (Citron, 2008, p. 1251).

## VII. Algunas prácticas LegalTech y GovTech presentes en Chile

El ecosistema judicial chileno está fuertemente influenciado por la presencia de la Oficina Judicial Virtual (OJV). En este escenario, una empresa tecnológica chilena, Lemontech, desempeñó un papel destacado al desarrollar una serie de funcionalidades que permitieron la integración de un modelo robot en este tipo de canal. Esto facilitó la generación de servicios (como el seguimiento de casos, *case tracking*) e información para sus clientes sobre lo disponible en la OJV. Lemontech aprovecha los servicios de la OJV y los adapta a las necesidades de sus clientes<sup>9</sup>.

En algún momento los tribunales expresaron su voluntad de restringir la recogida de información, justamente por lo invasivos que resultaban estos mecanismos automatizados que no discriminaban sobre el tipo de información que recogían. Más tarde, se realizaron ajustes en los procedimientos y se implementaron medidas para proteger la información personal de las partes en los expedientes disponibles en línea. En algunos casos, se mantuvo la reserva de ciertos casos, restringiendo el acceso únicamente a los intervinientes en el proceso (Bustos, 2018, p. 35).

El Poder Judicial en Chile no ha entablado diálogos particulares con este actor, más bien, ha mantenido los estándares de apertura de sus plataformas, cautelando su integridad y estableciendo ciertos límites en cuanto al tipo de información que se puede “consumir” y el momento o plazo en que esta se puede comunicar.

A nivel documental, hay que relevar algunas soluciones desde el punto de vista de la gestión del sector público; se trata de soluciones que no vienen desde el mercado (donde es seguro que existen —y muchas— soluciones

---

<sup>9</sup> Si bien existen otras empresas en el mercado, estas no tienen ni el tamaño ni la penetración que ha conseguido Lemontech, cuya presencia es, si se quiere explicar de alguna forma, hegemónica en este mercado. La empresa provee además el servicio de *Time Billing*.

analíticas) y que recaen en las fuentes de conocimiento y producción jurídica (legislación y jurisprudencia).

En primer lugar, se debe mencionar a la Biblioteca del Congreso Nacional ([www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)), organismo dependiente del poder legislativo; en esta institución es posible encontrar una base de datos documental de regulación constitucional, legal y reglamentaria, concordada y vigente; llevan un registro pormenorizado de la historia fidedigna del establecimiento de las leyes; realizan procesos de actualización y derogación tácita de normas; los documentos son descargables en diferentes formatos; entrega información a través de “ley fácil” de modo explicativo; tiene apartados para informar las leyes a personas con discapacidad auditiva y visual, etc. Todo este servicio es, además, gratuito.

En segundo lugar, en materia de jurisprudencia, también es posible hacer referencia a algunos actores gubernamentales como la Contraloría General de la República ([www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)), la Dirección del Trabajo ([www.dt.gob.cl](http://www.dt.gob.cl)) y, recientemente, la Corte Suprema, que ha creado una base de datos de su jurisprudencia ([www.pjud.cl/portal-jurisprudencia](http://www.pjud.cl/portal-jurisprudencia)) que abre la puerta para los estudios de jurimetría (Moya, 2003, p. 9).

## **VIII. Las fortalezas de la transformación digital del Poder Judicial**

El Poder Judicial asumió una tarea fundamental en el contexto de la transformación digital, insertándose en los nuevos paradigmas para el ejercicio de su especial función pública. De esta manera, la misión institucional de dicho poder del Estado, que se traduce en “solucionar los asuntos de su competencia de manera clara, oportuna y efectiva, con plena vigencia de todos los derechos de todas las personas, contribuyendo así a la paz social y fortalecimiento de la democracia” (Poder Judicial, 2021, p. 18), también se concreta y se hace realidad en la implementación del procedimiento judicial electrónico.

La migración de procedimientos presenciales a remotos y el cambio del soporte en papel por el documento electrónico, inevitablemente se ha tra-

ducido en la optimización de la gestión interna del Poder Judicial. Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones debido a la regulación de los sistemas digitales desde una perspectiva operativa, en armonía con los deberes y derechos que emergen de un procedimiento judicial, El equilibrio entre estos aspectos depende, en última instancia, de una adecuada gobernanza del proceso (Reiling & Contini, 2022, p. 6).

El fenómeno de la desmaterialización, más que un desafío jurídico, es un desafío cultural (Canelo, Arrieta, Moya & Romo, 2004, p. 85), que implica reconocer la virtudes y potencialidades de trabajar con documentos electrónicos insertos en expedientes digitales. Estos permiten cumplir con las reglas procedimentales mediante el uso de una firma electrónica avanzada, que certifica la autenticidad, integridad y no repudio de los documentos. Se ha demostrado que participar en audiencias, revisar documentos y antecedentes del expediente, y realizar actuaciones y resoluciones judiciales, pueden llevarse a cabo de manera integral y remota vía medios digitales. Todo esto se realiza respetando los principios y reglas de acceso a la información y protección de datos personales, lo cual es de suma importancia ya que presenta nuevos desafíos para el funcionamiento de un tribunal (Guerrero, 2020, p. 54).

Reconociendo que existen muchos aspectos que necesitan mejorarse y que, a partir de ello, hay un debate abierto en la comunidad jurídica sobre cómo perfeccionar el sistema de tramitación judicial, es importante destacar que la implementación del procedimiento judicial electrónico contribuye logro del objetivo final de una administración de justicia justa y eficiente. Esto se logra al conciliar aspectos legales, operativos y de gestión del cambio.

## **IX. Conclusiones**

La transformación digital del Poder Judicial es el resultado de una serie de esfuerzos no necesariamente planificados. Este trabajo da cuenta de una serie de reformas que fueron diseñando un ecosistema político y regulatorio

que generó condiciones para una transformación que ha resultado modélica en comparación con otros países y con otros Poderes del Estado de Chile.

La reconfiguración institucional chilena que tuvo lugar con el retorno de la democracia en 1990 y la creciente apertura económica del país dieron paso a un proceso modernizador que permitió una fuerte creación de infraestructura tecnológica, allí donde no la había, lo que gatilló la intervención regulatoria en una serie de dominios que resultaban trascendentales para colonizar el espacio digital.

Si bien, en un inicio los esfuerzos se concentraron en determinar la forma de aplicar las tecnologías de la información al derecho, posteriormente, por el impacto que tuvo en los medios tradicionales de generación, almacenamiento, gestión y recuperación de información jurídica, los esfuerzos transitaron de un enfoque más operativo o instrumental hacia una mirada más sustantiva, lo que no significó que la primera dimensión haya dejado de ser relevante.

La transformación alcanzó su punto culminante cuando, en el seno del Poder Ejecutivo, se cimentaron las condiciones más elementales para comenzar el proceso modernizador. Este hito se produjo la implementación de innovaciones como las ventanillas únicas, los mecanismos de identidad digital y ciertas bases de datos de administración compartida. Esos adelantos, sumados a las reformas judiciales de orden procesal de la década del dos mil, marcaron el inicio de la transformación digital del Poder Judicial. Sin estas reformas, que obligaron a avanzar desde la tramitación escrita hacia la tramitación oral, es posible que nunca se hubiera generado la necesidad de promover una legislación específica para la tramitación electrónica de las causas, con reglas específicas para los documentos, el expediente, la firma y las comunicaciones electrónicas.

Un aspecto importante es que esta transformación también permeó al sector privado y a los servicios jurídicos, que son parte esencial de este entramado. Esto dio lugar a sistemas que han aprovechado los datos que el poder judicial coloca a disposición para las consultas de los intervinientes

en sus plataformas digitales. Aunque esta actividad no está específicamente regulada, sigue las directrices de publicidad o reserva y confidencialidad según sea el caso. Adicionalmente ha transformado de manera definitiva el perfil del abogado que representa intereses en los tribunales.

A pesar del significativo descrito, persisten desafíos importantes, particularmente asociados con una reforma urgente del proceso civil. Los servicios jurídicos siguen siendo costosos para un gran sector de la población, que a menudo ve frustradas sus expectativas de justicia y reparación en este ámbito. Por lo tanto, el Estado tiene la responsabilidad de sostener una serie de reformas que profundicen estos avances, principalmente integrándolos con otros servicios públicos, para que el acceso a la justicia sea un derecho al alcance de todos sus ciudadanos.

El ciclo de reformas también plantea interrogantes sobre la utilización de la ciencia de datos a nivel jurisdiccional, lo que supone un nivel adicional de madurez institucional y democrática. Se debe definir si se abrirá espacio o no para decisiones algorítmicas (por medio de modelos predictivos resultantes de la inteligencia artificial) o si el proceso modernizador se centrará en la automatización de procesos (basada en modelos determinísticos) sin prescindir de la intervención humana.

También hay desafíos para los operadores de servicios legales, que necesitan adaptarse a la forma en que se entiende la práctica del derecho en la actualidad. Ser un buen abogado ahora parece estar mucho más ligado con ser un profesional que resuelve problemas y se adapta a las herramientas informáticas disponibles, en lugar de ser simplemente alguien con un “conocimiento total”.

## Referencias

- Allende, José. 2019. "Tribunales civiles en línea: Una propuesta para introducirlos sin afectar el derecho a acceder a la justicia de quienes no están conectados a internet", *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 8(1), 185-206. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2019.51991>
- Alzamora, Jorge & Cid, Karla. 2016. "El Estado como certificador de firmas electrónicas avanzadas de sus autoridades y funcionarios", *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 5(2), 225-245. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2016.44208>
- Ast, Federico. 2020. "El rol de la tecnología para garantizar el acceso a la justicia". Entrevista a Alejandro Ponce, líder del World Justice Project. <https://medium.com/astec/el-rol-de-la-tecnolog%C3%ADa-para-garantizar-el-acceso-a-la-justicia-8b32be915d62> [Consultado el 23 de abril de 2023].
- Athreya, Krishna, & Bishnu, Monishankar. 2010. "On the efficiency of 'single window'". *Economic Theory*, 43(2), 207-226. <http://www.jstor.org/stable/40603129> [Consultado el 1 de diciembre de 2023].
- Banco Mundial. 2022. Población total Chile, *Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=CL> [Consultado el 23 de noviembre de 2023].
- Barros, Alejandro. 2022. "Clave Única: ¿entendemos realmente su criticidad?". *El Escritorio de Alejandro Barros*. <https://www.alejandrobarrros.com/clave-unica-entendemos-realmente-su-criticidad> [Consultado el 20 de junio de 2023].
- Brito, Javier. 2017. Tramitación Electrónica de los procedimientos Judiciales: Chile, Latinoamérica y el Mundo. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 118.
- Bustos, Sandra. 2018. "Tratamiento de datos personales en el Poder Judicial de Chile: ¿El Gran Hermano jurisdiccional?". *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 7(1), 27-44. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2018.49205>
- Canelo, Carola, Arrieta, Raúl, Moya, Rodrigo, Romo, Rodrigo. (2004). "El Documento Electrónico. Aspectos Procesales". *Revista Chilena De Derecho Informático*, (4). <https://doi.org/10.5354/rchdi.v0i4.10674>
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2018. Índice de Servicios Judiciales en Línea. Providencia, Chile. 143 pp. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5612/Informe%20ISJL%202018%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consultado el 18 de junio de 2023].
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas. 2022. Resolución de Conflictos en Línea. Providencia, Chile. 67 pp. [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5699/PUB\\_ODR\\_vf\\_162022.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5699/PUB_ODR_vf_162022.pdf?sequence=5&isAllowed=y) [Consultado el 18 de junio de 2023].
- Citron, Danielle. 2008. "Technological Due Process". *Washington University Law Review*, 85(6), 65. [[https://openscholarship.wustl.edu/law\\_lawreview/vol85/iss6/2](https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol85/iss6/2)]

- Couto, Roberto. 2008. *Servicios de Certificación de Firma Electrónica y Libre Competencia*. Editorial Comares.
- Dirección del Trabajo. 2022. Manual de uso para el empleador sobre finiquito laboral electrónico. [https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articulos-117005\\_archivo\\_01.pdf](https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articulos-117005_archivo_01.pdf) [Consultado el 15 de junio de 2022]
- Estado Diario. 2018. “Ya son 1.814 los abogados titulados en 2018”. *Estado Diario*. <https://estadodiario.com/noticias/1814-abogados-titulados/> [Consultado el 18 de junio de 2023].
- Farfán, Mauricio, & Paiva, Esteban. 2021. *Tramitación Electrónica de Causas*. Santiago. Academia Judicial de Chile. <https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2022/03/Tramitacion-electronica-de-causas.pdf> [Consultado el 23 de abril de 2023].
- Gobierno Digital. 2023. Manual de Integración. Guía Técnica de Clave Única. [https://cms-dgd-prod.s3-us-west-2.amazonaws.com/uploads/pdf/Guia\\_Tecnica\\_de\\_integracion\\_a\\_ClaveUnica\\_\\_1.pdf?](https://cms-dgd-prod.s3-us-west-2.amazonaws.com/uploads/pdf/Guia_Tecnica_de_integracion_a_ClaveUnica__1.pdf?) [Consultada el 15 de noviembre de 2023].
- Guerrero, Beatriz. 2020. “Protección de datos personales en el Poder Judicial: Una nueva mirada al principio de publicidad de las actuaciones judiciales”. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 9(2), 33-56. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2020.54372>
- Herrera, Felipe. 2020. “El estado de la industria LegalTech en Chile”. Reportaje. <https://legaltechies.es/2019/07/25/el-estado-de-la-legaltech-en-chile/> [Consultado el 20 de junio de 2023].
- Helfmann, Carolina, & Gómez, Rosa. 2021. “Procedimiento administrativo electrónico: Expediente y notificaciones”, *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 10(2), 11-42. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2021.63711>
- Instituto Nacional de Estadísticas. 2018. Segunda entrega de resultados definitivos censo 2017, Santiago, Chile. [http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion\\_de\\_la\\_segunda\\_entrega\\_de\\_resultados\\_censo2017.pdf](http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf)
- Kusch, Felipe. 2019. Ley 20.886 sobre tramitación electrónica y el documento electrónico como prueba en juicio. Memoria para optar al grado de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. 183 pp.
- Martínez Molano, Valeria, & Rincón Cárdenas, Erick. 2021. Problemas y desarrollo de la identidad en el mundo digital. *Revista chilena de derecho y tecnología*, 10(2), 251-276. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2021.59188>
- Moreno, María Camila. 2021. “Los nuevos entornos tecnológicos y su impacto en la garantía del derecho humano al acceso a la justicia: Un enfoque en época de COVID-19”. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 10(1), 309-327. <https://rchdt.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/58830>
- Moya, Rodrigo. 2003. “Jurimetría, una breve aproximación”, *Jurimetría: Revista Chilena de Informática Jurídica*, (2). <https://jurimetria.uchile.cl/index.php/RCIJ/article/view/10794>

- Moya, Rodrigo. 2008. El Procedimiento Administrativo Electrónico en Chile. Planteamiento de Consideraciones Jurídicas y Determinación de Bases para su Implementación. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Público. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. 208 pp.
- Pérez, Álvaro. 2021. “Justicia civil en la era digital y artificial: ¿hacia una nueva identidad?”. *Revista Chilena de Derecho*, 48(2), 203-229. <https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v48n2/0718-3437-rchilder-48-02-203.pdf> [Consultado el 18 de noviembre de 2023].
- Poder Judicial. 2021. Plan Estratégico 2021-25, Chile. <https://www.pjud.cl/docs/download/20568>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2014. “Recommendation on Digital Government Strategies”. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- Reiling, Dory, & Contini, Francesco. 2022. “E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance”. *International Journal for Court Administration*, 13(1), 19. <https://storage.googleapis.com/jnl-up-j-ijca-files/journals/1/articles/445/submission/proof/445-1-2345-2-10-20220422.pdf>
- Riego, Cristian, & Lillo, Ricardo. 2015. “¿Que se ha dicho sobre el funcionamiento de la justicia civil en Chile?: Aportes para la reforma”. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (25), 9-54. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-80722015000200001>
- Ricci, Francesco. 2019. “Las nuevas fronteras entre documentos escritos y documentos meramente representativos”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (61), 67-100. <http://ced.revistas.deusto.es>
- Speed Test Global Index. 2023. Ranking Mobile and Fixed broadband speeds from around the world on a monthly basis. <https://www.speedtest.net/global-index/chile> [Consultado el 18 de diciembre de 2023].
- Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). 2022. “Gobierno lanza Plan Brecha Digital Cero con foco en zonas sin conectividad, robo de cables y trabajo con municipios”. *SUBTEL*. <https://www.subtel.gob.cl/gobierno-lanza-plan-brecha-digital-cero-con-foco-en-zonas-sin-conectividad-robo-de-cables-y-trabajo-con-municipios/> [Consultado el 17 de mayo de 2022].
- Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). 2017. “Estudio de Modelos de Inversión y Explotación bajo el Concepto de Asociación Público-Privada”. Propuesta de modelo económico, financiero, institucional y regulatorio. Informe final. Tomo 1. [https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/01\\_Informe\\_final\\_modelos\\_de\\_inversion\\_APP\\_tomo\\_I\\_1.pdf](https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/01_Informe_final_modelos_de_inversion_APP_tomo_I_1.pdf)
- Torres, Ricardo. 2020. “La mecanización de los servicios jurídicos”, en Aurelio Gurrea Martínez & Nydia Remolina (ed.). *Fintech, Regtech y Legaltech: Fundamentos y Desafíos Regulatorios*. Tirant Lo Blanch, 379-396.
- Venegas, Marcos. 2021. “¿Cómo podemos utilizar datos e inteligencia artificial en el sistema de justicia penal?”. Seminario. Santiago, Universidad Adolfo Ibáñez.

<https://goblab.uai.cl/inteligencia-artificial-y-uso-de-datos-la-experiencia-del-sistema-judicial-en-chile/> [ Consultado el 13 de marzo de 2023].

United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). 2017. *Technical Notes on Online Dispute Resolution*. Nueva York, Estados Unidos.

#### Referencias legales

- Ley 19.496, “Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores”. Congreso Nacional de Chile. 1997. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 19.628, “Sobre protección de la vida privada”. Congreso Nacional de Chile. 1999. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 19.799, “Sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma”. Congreso Nacional de Chile. 2002. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 20.285, “Sobre acceso a la información pública”. Congreso Nacional de Chile. 2008. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 20.453, respecto de “Consagra el principio de neutralidad en la red para los consumidores y usuarios de internet”. Congreso Nacional de Chile. 2010. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 20.886, “Modifica el código de procedimiento civil, para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales”. Congreso Nacional de Chile. 2015. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley N° 21.046 que establece la obligación de una velocidad mínima garantizada. Congreso Nacional de Chile. 2017. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 21.180, “Transformación digital del Estado”. Congreso Nacional de Chile. 2019. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 21.226, “Establece un régimen jurídico de excepción para los procesos judiciales, en las audiencias y actuaciones judiciales, y para los plazos y ejercicio de las acciones que indica, por el impacto de la enfermedad COVID-19 en Chile”. Congreso Nacional de Chile. 2020. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 21.391 que “Establece la modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo para el cuidado de niños o niñas y personas con discapacidad, en los casos que indica”. Congreso Nacional de Chile. 2020. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 21.394, “Introduce reformas al Sistema de Justicia para enfrentar la situación luego del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública”. Congreso Nacional de Chile. 2021. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley 21.459 respecto de “Establece normas sobre delitos informáticos, deroga la ley N° 19.223 y modifica los cuerpos legales con el objeto de adecuarlos al Convenio de Budapest”. Congreso Nacional de Chile. 2022. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley 21.521 respecto de “Promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros, Ley Fintech”. Congreso Nacional de Chile. 2023. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

#### Referencias judiciales

Corte Suprema. 2016. Auto Acordado N°37-2016, “Auto Acordado para la aplicación en el poder judicial de la Ley N° 20.886, que establece la tramitación digital de los procedimientos judiciales”.

Corte Suprema. 2016. Auto Acordado N°71-2016, “Auto Acordado que regula el funcionamiento de tribunales que tramitan electrónicamente”.

Corte Suprema. 2017. Auto Acordado N°13-2017, “Modificación del acta N° 37-2016, Auto Acordado para la aplicación en el poder judicial de la ley N° 20.886, que establece la tramitación digital de los procedimientos judiciales”.

Corte Suprema. 2019. Auto Acordado N°35-2019, “Unidad de apoyo a la ley de tramitación electrónica sobre los diversos problemas interpretativos que la aplicación práctica del acta 37-2016 ha presentado, así como las situaciones que demandan una regulación expresa, se acuerda modificar el acta 37-2016, con el objeto de adecuar sus prescripciones a la realidad.

Corte Suprema. 2019. Auto Acordado N°85-2019, “Auto Acordado sobre tramitación electrónica de los procesos”.

Corte Suprema. 2022. Auto Acordado N°44-2022, “Auto Acordado sobre criterios de publicidad de sentencias y carpetas electrónicas.



# Transición político-institucional en Venezuela 1999-2024: ¿Consolidación autoritaria o redemocratización?

Political-Institutional Transition in Venezuela 1999-2024:  
Authoritarian Consolidation or Redemocratization?

MÁXIMO ALEXANDER ROJAS ÁLVAREZ\*

Fecha de recepción: marzo 12 2024

Fecha de aceptación: mayo 21 2024

## Resumen

Los procesos democratizadores ocurridos en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, llevaron a pensar que la etapa autoritaria estaba superada y la región iría alcanzando paulatinamente la consolidación de la democracia; en Venezuela, país con uno de los modelos democráticos más antiguos, se expresa la negación a ese supuesto. Este trabajo, analiza cómo a partir de la llegada al poder del chavismo en Venezuela y especialmente en la gestión de Nicolás Maduro, se ha ido gestando una transición hacia el autoritarismo, con la consecuente afectación en el grado de liberalización y democratización. Esto se hace mediante tres categorías de análisis: transiciones, democracia y autoritarismo; posteriormente se aborda el caso venezolano, examinando

---

\* Doctor en Ciencia Política, Jefe de Trabajos Prácticos con funciones de adjunto, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Contacto: [maxrojas08@gmail.com](mailto:maxrojas08@gmail.com)

El presente artículo forma parte del examen de calificación doctoral presentado como requisito parcial para optar al grado de Doctor en Ciencia Política de la universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela.

como se produce la desinstitucionalización del sistema de conciliación de élites y la génesis autoritaria, dando origen a una transición continua. Por último, se hacen una serie de reflexiones acerca de la situación actual, posibles escenarios y retos planteados.

### Palabras clave

*Transición política; democracia; autoritarismo; chavismo; democratización*

### Abstract

The democratizing processes that occurred in Latin America in the last decades of the 20th century led to the belief that the authoritarian stage was over, and the region would gradually achieve the consolidation of democracy; In Venezuela, a country with one of the oldest democratic models, the denial of that assumption is expressed. This work analyzes how, since Chavismo came to power in Venezuela and especially in the administration of Nicolás Maduro, a transition towards authoritarianism has been taking place, with the consequent impact on the degree of liberalization and democratization. This is done through three categories of analysis: transitions, democracy and authoritarianism; Subsequently, the Venezuelan case is addressed, examining how the deinstitutionalization of the elite conciliation system and the authoritarian genesis occur, giving rise to a continuous transition towards an authoritarian model. Finally, a series of reflections are made about the current situation, possible scenarios and challenges posed.

### Keywords

*Political transition; Democracy; Authoritarianism; Chavismo; Democratization*

## I. Introducción

El proceso democratizador denominado por Huntington (1991) “tercera ola” (1974-1990), traería consigo el derrumbe de numerosos gobiernos autoritarios alrededor del mundo. Esa experiencia también llegaría a La-

inoamérica, desencadenando transiciones hacia la democracia. La transición, como proceso político experimentado en esta región, ha sido particularmente estudiada en trabajos pioneros que establecieron las primeras conceptualizaciones para el abordaje de dicho fenómeno: O'Donnell 1979; O'Donnell & Schmitter, 1986; O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1991.

A partir de tales esfuerzos se desarrolló, en el ámbito de la ciencia política, un conjunto de categorías que permiten manejar un lenguaje común para el estudio de las transiciones, estableciendo así la posibilidad de distinguir: tipo, actores, contexto, entre otros aspectos.

Aunque la dinámica que arrojó a la región amplió el número de países latinoamericanos sumados al género democrático, no garantizó un desarrollo institucional exento de regresiones autoritarias. A finales del siglo XX, Huntington (1991) alertaba sobre el peligro de “contraolas” que pudiesen alterar la estabilidad y libertades conquistadas. Igualmente, Carothers (2002) advertía que la mayoría de los países de la tercera ola, exhibían un precario rendimiento democrático, caracterizado por dos tendencias excluyentes: pluralismo irresponsable, o imposición de un poder dominante.

La regresión autoritaria, como fenómeno concreto en Latinoamérica, no sería un mal endémico de países en redemocratización. El caso venezolano es ilustrativo: de ser considerado uno de los países con mayor tradición democrática ha venido experimentando un proceso de transición autoritaria. Mediante el uso de los mecanismos propios de la democracia se ha ganado espacios político-institucionales e instaurado un régimen catalogado de múltiples formas: híbrido, mixto, personalista, populista, liberal, autoritario-competitivo, entre otras (Levine & Molina, 2012).

## **II. Categorías de análisis**

Para analizar el caso propuesto, nos basamos en un sistema conceptual compuesto por tres categorías principales: transiciones, democracia y autoritarismo.

## 2.1. Transiciones

La transición hace referencia al período en el cual se busca la sustitución de un gobierno por otro. Específicamente, sería el lapso comprendido entre el mando efectivo de un régimen y otro. (Arnoletto, 2007a; O'Donnell & Schmitter, 1991).

Por otra parte, el término transición hace referencia a una fase en la que se distinguen dos características interconectadas: existen dos o más coaliciones políticas enfrentadas sin que una logre imponerse totalmente y de forma rápida sobre la otra. Además, se produce la desarticulación institucional del viejo régimen, combinada con la ausencia de las nuevas estructuras que habrán de regir el sistema bajo un diferente ordenamiento político (Morlino, 1996). Se pueden especificar tres ámbitos para el desarrollo de las transiciones (Aguilera, 2005):

*Transiciones político-institucionales:* tienen efectos sobre las formas de gobierno, sean estas presidenciales o parlamentarias; así como también sobre los sistemas electorales de tipo mayoritario o proporcional.

*Transiciones económico-sociales:* involucra cambios en el manejo e intervención de la economía por parte del Estado.

*Transiciones nacional-territoriales:* implica la presencia de problemas y disputas en el plano geográfico-espacial; conflictos étnicos o migratorios; y, nacionalidades mal integradas.

El caso de estudio aquí planteado está referido a las transiciones político-institucionales, en consecuencia, en lo sucesivo, el uso del término estará restringido a este ámbito. Los elementos más destacados en este tipo de transiciones serían los siguientes: reglas políticas imprecisas y en transformación, siendo objetivo central de los actores en lucha; enfrentamientos para satisfacer tanto intereses propios como de los representados; se busca capitalizar los procesos que determinarán el triunfo; afectación político-institucional e impacto en las cuestiones económico-sociales y nacional-territoriales. (Aguilera, 2005; O'Donnell, & Schmitter, 1991).

Según señalan O'Donnell, & Schmitter (1986), las transiciones, por una parte, se delimitan por la expulsión o desintegración de un régimen autoritario y, por otra parte, o por el establecimiento de una democracia, por la regresión a algún tipo de autoritarismo o la emergencia de una tendencia revolucionaria. Además, distinguen tres fases en los procesos de transición que aplicarían para aquellas donde se intenta ir de un régimen autoritario a uno democrático. Estas serían las siguientes:

*Liberalización:* implica retomar determinados derechos evitando así actos arbitrarios por parte del Estado o terceros

*Democratización:* comprende la aplicación de normas y procedimientos de ciudadanía a instituciones políticas anteriormente orientadas por premisas contrarias a la democracia, o su ampliación para incluir a grupos desprotegidos en sus derechos y a antes desvinculados de sus compromisos.

*Socialización:* precisa lograr un nivel de estabilidad (liberalización y democratización) que permita una nueva transición hacia la igualdad socioeconómica, previniendo los riesgos de regresión autoritaria. (O'Donnell, & Schmitter, 1986)

Para Huntington (2009), en las transiciones democráticas ocurridas durante la tercera ola, participaron en diferente grado como elementos causales tanto la oposición como el gobierno. Así, identifica tres mecanismos que llevarían a la transición: transformación, que involucra al propio sector dominante que asume la iniciativa de cambio político; reemplazo, a través del cual la oposición política concreta la salida del gobierno autoritario; y “transplazo”, cuando concurre la acción tanto de gobierno como de oposición para lograr la democratización

De acuerdo con Morlino (1996), una transición puede iniciar a partir de dos factores:

*Crisis-caída:* supone la sustitución acelerada del antiguo régimen, produciéndose una transición discontinua.

*Crisis-transformación:* se origina lenta y gradualmente, generando una transición continua.

Se considera finalizada una transición cuando uno de los grupos se impone sobre los otros, monopolizando la violencia y la coacción. Así, se daría paso a la *instauración* del nuevo régimen que ha de ocupar todas las instancias de poder y control institucional para reproducir pautas de conducta política acorde a sus principios e intereses. En este punto, estaríamos frente a la *consolidación* del nuevo régimen.

Destacamos, además, que más allá del grado de discontinuidad/continuidad en una transición, también es necesario considerar contexto; identidad político-social de los actores; medios utilizados; así como presencia o ausencia de injerencia externa (Morlino, 1996).

## 2.2. Democracia

Los méritos de la democracia han sido señalados con suficiencia, ya sea por su carácter universal (Nohlen, 2010), sus rasgos excepcionales apreciados por un creciente número de ciudadanos (Dahl, 2004), su carácter de valor universal (Sen, 2006), las ventajas de sus ideales superiores y mejor desempeño (Schmidt, 2017), o por su dimensión moral, ubicada por encima de regímenes que desconocen derechos y libertades (Sodaro, 2006).

Pese a la variedad de definiciones existentes sobre la democracia, cualquier intento en ese sentido debe considerar aspectos mínimos relativos a: quienes deciden; la regla de la mayoría; y, el respeto a los derechos individuales (Bobbio, 1986). Adicionalmente, habrá que remitirse, por un lado, a la noción prescriptiva que establece lo que *debe ser*; y, por otro lado, al carácter descriptivo que nos ubica en el *plano real* de los regímenes que se asumen dentro del género democrático (Sartori, 1993).

Contrastando la definición prescriptiva con los atributos reales de los regímenes, podemos tener una idea efectiva acerca de lo que puede ser la democracia como forma de gobierno. En este sentido, asumimos la democracia moderna como el régimen poliárquico descrito por Dahl (1992), el cual debe cumplir satisfactoriamente con los siete criterios indispensables que determinan el grado de democratización de una sociedad, compartidos

al mismo tiempo por Held (1990) y Lijphart (2000): 1) Funcionarios electos; 2) Elecciones libres e imparciales; 3) Sufragio inclusivo; 4) Derecho a ocupar cargos públicos; 5) Libertad de expresión; 6) Variedad de fuentes de información; y, 7) Autonomía asociativa.

Mediante los criterios anteriores se podrá tener una noción más acertada sobre el grado de democratización que pueda tener el régimen político para nuestro caso de estudio.

### **2.3. Autoritarismo**

El autoritarismo hace referencia a los regímenes que muestran un marcado desprecio hacia el consenso y la separación de poderes propia de la democracia representativa. Fundamentan su accionar en el mando, la concentración de poder, la restricción de libertades y limitan la disidencia (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 2011).

Según la conceptualización clásica de Linz (1978), los autoritarismos son sistemas con un pluralismo limitado en los cuales se suprime la rendición de cuentas, no se promueve una ideología específica, ni grandes movilizaciones, a menos que la dinámica política lo amerite. Por otra parte, el pequeño grupo que ejerce el poder actúa en el ámbito de una institucionalidad difusa pero articulada en función de la dominación autoritaria.

### **III. Caso de estudio: transición político-institucional en Venezuela 1999-2024**

El desarrollo de la dinámica política en Venezuela permitió al país ingresar tempranamente en los procesos democratizadores, específicamente, en los desarrollados durante la segunda ola (1943-1962) (Huntington, 1991). Lo anterior llevó al país a exhibir una de las democracias más antiguas y estables de la región. Sin embargo, el sistema de conciliación de élites o democracia consensual instalado desde la caída de la dictadura militar, en 1958, entra-

ría en crisis a partir de la década del 80 (Koencke, 2010; Kornblith, 1996; Monaldi, 2003; Rey, 1991), desvaneciendo el mito de la democracia modelo y generando las condiciones para el triunfo de Hugo Chávez, en 1999, y el advenimiento de la autodenominada Revolución Bolivariana (RB) (Myers, 2006).

### 3.1. Desinstitucionalización democrática y génesis autoritaria

Con una oferta centrada en la lucha contra la corrupción, en la redención social y el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), Hugo Chávez irrumpió en el panorama electoral venezolano después de su fallido intento golpista de 1992. Imponiéndose en los comicios presidenciales de 1998, inicia lo que para el chavismo sería la “Refundación de la República”, con una pretendida transformación institucional del país y la sustitución de la democracia representativa por una de corte “participativo”.

156

En este sentido, apoyándose en la popularidad alcanzada hasta entonces, se articulan dos elementos fundamentales en la reestructuración del régimen representativo: la utilización del referendo como principio de legitimidad político-institucional, inaugurando la práctica plebiscitaria; y, el llamado, con posterior instalación, de la ANC, en 1999. El objeto central de este órgano sería la redacción de una nueva constitución, tarea que finaliza a fines de 1999, cuando se aprueba la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

A partir de estas dos figuras, se perfila en la fase temprana de la RB lo siguiente: acentuación del presidencialismo, con la ampliación de poderes, alargamiento del mandato, reelección ilimitada (enmienda a la C RBV 2009), centralismo, entre otros aspectos que sobredimensionan la potestad del ejecutivo (Combellas, 2002; McCoy, 2006; Urbaneja, 2012; Urdaneta, 2012). Lo que condujo al “hiperpresidencialismo” (Penfold, 2010); y colocó, además, en entredicho la “accountability” o rendición de cuentas horizontal, cuya función es impedir los excesos y tendencias autoritarias (O’Donnell, 2004).

El corolario es el ejercicio personalista del poder, amparado en formas plebiscitarias que derivarían en un autoritarismo electoral (Ramos, 2002; 2009), o en la configuración de una “democracia delegativa”, caracterizada por la desinstitucionalización y la pretensión del ejecutivo de soslayar contrapesos democráticos bajo el argumento de actuar por el “interés nacional” (Chaguaceda, & Puerta 2015).

El aumento constante de la renta petrolera venezolana durante el período 2005-2008 (Scrofina, 2012), y su manejo exclusivo por parte del Ejecutivo, permitió al régimen chavista mantener la estabilidad social mediante una red de programas/subvenciones dirigidas a los sectores populares, denominadas “Misiones Bolivarianas”. Estas servirían como mecanismo de contención mientras se gestaba el proceso de desinstitucionalización democrática y génesis autoritaria en el país. Muchas de esas políticas, se afianzarían en la predisposición mesiánica/paternalista de la población venezolana, así como en la connotada ausencia de eficacia política de un amplio sector de la población (Koeneké, & Varnagy, 2012).

El chavismo en ejercicio lograría ampliar el control político institucional del país hacia otras ramas del poder, obteniendo una posición prácticamente hegemónica en los principales centros de decisión pública. Ante este panorama, Chávez es reelecto por tercera vez en octubre de 2012, sin embargo, sus padecimientos físicos le llevan a delegar el mando del país, en diciembre de ese mismo año, en su vicepresidente ejecutivo, Nicolás Maduro.

### **3. 2. Crisis-transformación autoritaria**

La desaparición física de Chávez (marzo 2013) deja a la RB sin una figura unificadora, por lo que, a partir de entonces, el designado heredero presidencial, Maduro, tendrá una serie de dificultades para sostener el ritmo político que había mantenido su antecesor. Su estrecha victoria en las elecciones convocadas en abril de 2013 —menos del 1,5% de diferencia contra el candidato opositor— representa el margen más bajo en una elección

presidencial ganada por el chavismo. Por otra parte, se presentan aspectos relativos a: personalidad del líder; contexto económico-social; identidad de los actores; medios privilegiados; e, injerencia externa. Estos, allanarán el camino para que se produzca una transición continua desde el régimen heredado de Chávez, hacia el autoritarismo.

Según Alarcón (2018), el giro autoritario del régimen venezolano obedece a la dificultad de mantener la legitimación electoral debido a dos factores: la pérdida del líder carismático (Chávez); y, la abrupta caída de los ingresos petroleros que impide mantener la red clientelar. Sin la presencia del carisma de Chávez, ni los recursos petroleros, quedó en evidencia la dificultad del chavismo para ganar elecciones competitivas o semi-competitivas —hecho observado en los comicios de 2015, donde la oposición obtuvo una victoria que le proporcionó el control del parlamento con 109/167 diputados, según cifras oficiales del órgano electoral venezolano.

158

Otro argumento para afirmar la transición continua del régimen venezolano hacia el autoritarismo lo representa el deterioro progresivo en determinados indicadores, medidos a través de reconocidos índices internacionales que dan cuenta efectiva de prerrogativas democráticas a escala global. Venezuela muestra un desempeño negativo en estos, con los siguientes puntajes: Libertad (2023) 15/100; Percepción de la Corrupción (2023) 13/100; Presupuesto Abierto (2021) 0/100; Libertad Económica (2024) 28,1/100; Libertad Humana (2023) 4,22/10; y, Derechos de Propiedad (2023) 1,87/10. (Datos disponibles, respectivamente, en Freedom House; Transparency International; International Budget Partnership; Heritage Foundation; Cato Institute and the Fraser Institute; Property Rights Alliance).

A partir de estos resultados, se clasifica al país como “no libre”; “sin información sobre los recursos públicos”; “sin transparencia” y “reprimido”. Estas denominaciones manifiestan una precaria vigencia de las libertades consideradas para una democracia, según los criterios mínimos poliárqui-

cos descritos. Por lo tanto, ningún régimen puede llamarse democrático, a menos que sea gobernado democráticamente (Linz, & Stepan, 2001).

### 3.2.1. Personalidad del líder

Aparte de los elementos situacionales, que tienen un peso fundamental en la crisis-transformación autoritaria de Venezuela, también los personales y psicológicos desempeñan un rol importante. De acuerdo con Koeneké (2007), lo que permitió a Chávez sortear las diferentes dificultades en su gobierno, además del carisma, fueron sus dotes histriónicas, sus habilidades maquiavélicas e impulsos narcisistas; dotado de estas “cualidades”, logró el apoyo de amplios sectores sociales y la neutralización de sus adversarios.

En el caso de Maduro, la ausencia de carisma ha sido la brecha fundamental con su antecesor; además, su origen civil lo deja en situación de minusvalía, ante un régimen marcadamente pretoriano. Estas dos características han condicionado su mandato y prefiguran la gobernabilidad del sistema, dejándolo en predisposición de otorgar enormes concesiones y cuotas de poder a las diferentes facciones de la coalición dominante, especialmente la militar.

Por otra parte, al no poseer las habilidades personales descritas en Chávez, que permitían una interacción efectiva entre líder y base política, ha optado por restringir paulatinamente tanto el grado de liberalización de la sociedad, así como la democratización. Hechos evidenciados, mediante la criminalización de la disidencia y violaciones al debido proceso, y durante las protestas realizadas en su gobierno, colocado en duda el talante democrático del régimen (Romero, 2016).

### 3.2.2. Contexto

El contexto de la transición autoritaria del régimen viene determinado en el plano económico por la caída paulatina de los precios internacionales del petróleo, durante el período 2013-2016 y 2019-2020, así como por las sanciones aplicadas por el gobierno de Estados Unidos a la industria petrolera,

lo que ha limitado el ingreso de divisas a las arcas gubernamentales. Afectando consecuentemente a la economía venezolana, altamente dependiente en esa materia. La cotización del barril venezolano, denominado en dólares, pasaría de 98.70 (junio 2014) hasta 41.25 (septiembre 2015), denotando una reducción mayor al 50% en la principal fuente de divisas (Hernández & Guerrero, 2016). Pese a que los precios del petróleo han experimentado una mejoría, desde 2020 hasta la fecha, el país no ha podido beneficiarse completamente de ello, debido al colapso de la industria petrolera, que ha disminuido su capacidad productiva promediando 864,000 barriles diarios para el primer trimestre de 2024, contrastando significativamente con la otrora producción de 3,000,000 de barriles por día, a la llegada del chavismo al poder (Banca & Negocios, 11 de abril de 2024).

160

Al declive del sector petrolero se unirán el peso de las acreencias internacionales; el deterioro de la infraestructura pública; las distorsiones económicas y el “bachaqueo”; inflación e hiperinflación; así como crecientes reivindicaciones laborales. Lo anterior mostró la ineficacia del modelo económico implementado, caracterizado por la corrupción del sector público (Romero, 2016).

Una vez agotados los recursos y puesta en duda la eficacia económica del modelo, el régimen optaría por suprimir libertades progresivamente, haciéndose más sensible a críticas y cuestionamientos, avanzando en el control político de la sociedad sin detener la crisis económica; que se agudiza con la inoperancia-colapso del servicio eléctrico y de agua potable. Estos acontecimientos, parecieran indicar que, ante la agudización de la crisis, mayor será el control político de la población.

### 3.2.3. Identidad de los actores

Al interior de la RB, una vez que asume Maduro la presidencia para el período 2013-2019, se produce un reacomodo en la coalición dominante conformada por civiles y militares, en función de lo que el mismo chavismo denominó “unión cívico-militar”.

El primer aspecto a destacar, radica en la escasa ascendencia de Maduro sobre el sector militar. Por otra parte, el rol por este asumido, como dirigente político, no lo ubicaba como sucesor en una era postchavez, hecho que también lo dejaba en segundo plano ante el ala civil del régimen. Lo anterior, a nuestro juicio, suscita una pugna interna por el control de posiciones entre las dos facciones, civil y militar, que llevará progresivamente al otorgamiento de amplias cuotas político-institucionales, especialmente en áreas clave de la economía, a favor del sector castrense.

Siendo Maduro un civil, contrariamente, su gobierno ha reforzado la presencia militar en el ámbito público, el fundamento de esto podría estar en la gobernabilidad lograda a partir de amplias concesiones otorgadas al alto mando, que a su vez constituye el principal soporte del régimen.

Las facilidades otorgadas a la cúpula militar, los convirtió en empresarios con participación en los sectores eléctrico, minero, petrolero, gasífero, industrial, agrícola, transporte, aduanas y puerto, bancario; aparte del control directo para la compra-importación y distribución de rubros estratégicos en el marco del desabastecimiento que afectó al país. Esto reforzó su papel en el soporte del modelo político (Jácome, 2018). Para Andreani (2018), asistiríamos a un proceso de patrimonialización del Estado.

Por otra parte, en correspondencia con el mayor control militar, la facción civil ha visto disminuir su participación sobre áreas fundamentales del país que anteriormente estuvieron bajo su administración, como el sector petrolero. En esta facción, destacan la expulsión-salida de figuras clave durante la gestión de Chávez, y la incorporación de nuevos actores que hoy ocupan posiciones de relevancia.

En cuanto a la identidad ideológica de la coalición dominante, en términos formales, enarbolan la bandera del “Socialismo del siglo XXI”. Según Romero (2016), sería un modelo con fuerte participación del Estado, reelección indefinida presidencial, inclusión social y organización popular bajo la figura de poder comunal. Sin embargo, en la praxis se observa una

conducta política que desdibuja las tesis de “inclusión social”, en tanto que favorece los intereses de la cúpula gobernante.

### 3. 2. 4. Medios privilegiados

El uso de medios no violentos, donde resalta la cooptación de otras ramas del poder (Rivas, 2016), destacando el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), ha ocasionado tensión entre legalidad y legitimidad. El primer concepto está vinculado al derecho y la lógica de sus razonamientos, considerándose un atributo del poder; mientras que el segundo tiene una dimensión valorativa/subjetiva (Arnoletto, 2007b).

De esta manera, se ha construido una “legalidad autoritaria” sobre la base de una serie de disposiciones y sentencias que anularon en la práctica la capacidad legislativa y contralora del parlamento mientras fue controlado por la oposición, impidiendo que actuara como contrapeso al ejecutivo. Conforme a la praxis histórica del chavismo: gobernar sin la respectiva *accountability* que garantice la rendición horizontal de cuentas.

Sin embargo, la pretensión legalista de los actos dictados por los órganos cooptados carece de la legitimidad necesaria para darle estabilidad y gobernabilidad democrática al régimen, por cuanto no gozan del reconocimiento y la aceptación que atribuye Weber (2002) a dicho concepto, y cuando su fundamento se basa en aspectos racionales. En lo anterior radica gran parte del conflicto que vive Venezuela, así como el creciente desconocimiento al régimen, tanto en el ámbito interno como externo.

Entre los actos emblemáticos que evidencian la tensión entre legalidad y legitimidad se encuentran los siguientes:

Designación por parte del parlamento de mayoría chavista de 13 magistrados principales del TSJ y 21 suplentes (23/12/2015). De acuerdo a los lapsos correspondería a la nueva composición del parlamento (período 2016-2021), a instalarse en enero de 2016 y de mayoría opositora, realizar tales nombramientos. (Gaceta Oficial N° 40816).

Sentencia N° 260 del TSJ (30/12/2015). En la práctica invalida la mayoría calificada que de acuerdo a la CRBV había obtenido la oposición en las elecciones parlamentarias del año 2015.

Sentencia N° 01 del TSJ (11/01/2016). Declara en desacato al parlamento, sentando las bases para anular su capacidad legislativa y contralora durante el período 2016-2021.

CNE pospone el referendo revocatorio presidencial a solicitud de tribunales de cuatro estados del país (20/10/2016); impidiendo de esta manera someter a consulta popular la continuidad del mandato de Nicolás Maduro.

Sentencia N° 156 del TSJ (29/03/2017). Arroga al TSJ las facultades legislativas del parlamento en el período 2016-2021. Invalidando de esta manera todas las acciones legislativas de dicho cuerpo colegiado.

Esta última decisión generó repercusiones inmediatas: protestas generalizadas durante varios meses; pronunciamiento de la fiscal general de la República, tildándola de “inconstitucional”; y, nueva sentencia del TSJ N° 158 (01/04/2017), pretendiendo aclarar el alcance de la sentencia N° 156<sup>1</sup>.

Otro medio ha sido la utilización de censos y mecanismos de registro mediante una base de datos digital y apoyada en un documento de identificación denominado “carnet de la patria”, al cual, se le vincula con el gobernante Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Existen denuncias del otorgamiento condicionado de este documento para poder recibir beneficios gubernamentales o asistencia de ciertas políticas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018).

Mención especial merece la convocatoria de la ANC, realizada por Maduro mediante decreto N° 2830, de fecha 1/05/2017. Este órgano, compuesto únicamente por afectos al chavismo, una vez instalado, asumió funciones de suprapoder, colocando en máxima tensión la relación entre legalidad/legitimad. Fundamentalmente, a partir del llamado anticipado a

---

<sup>1</sup> Disponible en <http://efectococuyo.com/politica/fiscal-general-de-la-republica-dice-que-sentencias-del-tsj-violan-el-orden-constitucional/>

elecciones presidenciales, formalizado mediante decreto publicado en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 6361 de fecha 23/01/2018. Todo lo anterior, ha facilitado enormemente al régimen fortalecer la “legalidad autoritaria”.

En cuanto a los medios violentos, los cuerpos coactivos a disposición del Estado venezolano han sido utilizados por Maduro como mecanismo de contención a las demandas democráticas y al creciente malestar social. Entre estos cuerpos figuran, en primer lugar, la Guardia Nacional, especie de policía militarizada, y grupos especializados de las fuerzas policiales. En segundo término, a medida que la falta de apoyo al régimen se hace evidente, el ejecutivo ha realizado llamados públicos, en defensa de la RB, a las agrupaciones civiles denominadas genéricamente “Colectivos”. Organizaciones promotoras de los derechos humanos como PROVEA consideran esta convocatoria “como una violación a los derechos humanos de los venezolanos”<sup>2</sup>.

### 3.2.5. Injerencia externa

En la gestión de Chávez, la RB forjó estrechos lazos con diferentes países que se alineaban a la visión de un mundo multipolar y al antiimperialismo. Entre estos destacan: Rusia, China y Cuba (Romero, 2016).

Bajo la administración de Maduro, la cercanía a estos países ha continuado convirtiéndose en apoyos fundamentales. Rusia y China, inicialmente, como proveedores financieros o crediticios y, últimamente, a medida que la crisis venezolana ha trascendido, mediante apoyo diplomático en instancias internacionales, como el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Por su parte, Cuba, país con larga experiencia en inteligencia y control social, asesora al régimen en dicha materia.

---

<sup>2</sup> Disponible en <http://talcaldigital.com/index.php/2019/03/12/provea-ve-peligroso-el-nuevo-llamado-de-maduro-a-los-colectivos/>

### **3. 3. Venezuela en la encrucijada: ¿Consolidación autoritaria o redemocratización?**

La tendencia autoritaria en Venezuela se acentuó con la concreción de las elecciones presidenciales convocadas por la ANC, realizadas el 20 de mayo de 2018, las cuales tendrían una participación de 46.07%. Contrastando significativamente con procesos de similar naturaleza: 79.68% (2013), donde resultó electo Maduro; y, según cifras del CNE, 80.49% (2012), última elección de Chávez. Lo precedente evidencia una baja participación para una elección presidencial, lo cual, pudiera explicarse a partir del rechazo de la población a la génesis del proceso y al ente convocante; además de no haber cumplido los estándares mínimos para una elección competitiva (CEPAZ, 2018). Se observa así, nuevamente, la tensión entre legalidad y legitimidad que generó, además del rechazo de la población venezolana, un amplio desconocimiento internacional.

En esta línea de análisis, la respuesta ciudadana fue la abstención, negando el consenso y reconocimiento con el voto a todo un proceso desvirtuado, sin legitimidad de origen. No obstante, la “legalidad autoritaria” en marcha reconoció la elección y propició el fundamento que permitió a Maduro asumir el nuevo mandato, no ante la AN, por haber sido previamente declarada en desacato, sino ante el TSJ.

#### **3. 3. 1. Segundo mandato 2019-2025**

La juramentación de Maduro para el período presidencial 2019-2025, realizada en enero de 2019, inició otra serie de hechos en la consolidación del modelo autoritario en gestación, acentuando la cooptación del resto de los poderes públicos por parte del Ejecutivo. Esta situación ya venía ocurriendo desde mucho antes (Trak, González, & Ponce, 2017).

Por un lado, el régimen incrementó la restricción de libertades democráticas, siendo esto ampliamente documentado por organismos internacionales de protección a los derechos fundamentales (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 2019; Oficina del Alto Comisionado de

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019). Al mismo tiempo que acometía un intenso proceso de control social, no sólo por medios tradicionales sino también innovando a través del uso de elementos tecnológicos, como el “carnet de la patria”, implementado como requisito obligatorio para acceder a subsidios o determinadas políticas públicas (Briceño, & Hurtado, 2021; Osorio, 2019).

Por otro lado, la declaratoria de ilegitimidad hecha por el parlamento, en ese momento controlado por la oposición, al acto jurídico de juramentación presidencial encontró alta resonancia interna y externa, reanimando la expectativa sobre una posible redemocratización del país. La estrategia seguida por la oposición, liderada por el diputado del partido Voluntad Popular y presidente del parlamento, en ese entonces, Juan Guaidó, quien tildó a Maduro de “usurpador” basándose en el artículo 233 de la Constitución venezolana, llevándole a proclamarse “presidente interino”, tuvo el mérito inicial de unificar a la oposición, llenando el vacío de liderazgo que adolecía este sector (Jiménez, 2022). Además, de despertar el ánimo de una población que, abandonando la protesta política, entró en un profundo letargo durante todo el año 2018. A esto, se sumó un importante reconocimiento diplomático respaldando la ruta trazada por el líder del parlamento, con más de 50 países desconociendo el segundo mandato de Maduro y otorgando a Guaidó legitimidad en su intención de asumir las competencias del Ejecutivo ante el desconocimiento del proceso comicial presidencial de 2018 (García-Guadilla, 2020; Jiménez, 2022).

No obstante, el éxito y respaldo inicial que tendría esta estrategia se iría desgastando con el tiempo ante un sector oficialista que optó por atrincherarse en el poder, aumentar la represión y explotar las contradicciones y divisiones opositoras (Gratius, 2020; Kurmanaev, & Jakes, 2021). El fracaso de la llamada “Operación Libertad”, ocurrida el 30 de abril de 2019, que intentó generar una insurrección contra Maduro involucrando unidades regulares de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y que no lograría más que la liberación de Leopoldo López, líder del partido opositor,

Voluntad Popular, marca el punto de partida en el decaimiento de esa ruta que buscó retratar a Maduro como usurpador de la presidencia de Venezuela. Este suceso sería aprovechado por el chavismo para deslegitimar a la oposición acusándola de intentar reditar episodios golpistas, etiquetándola de terrorista y subordinada a intereses extranjeros (Ariza, 2021).

Posteriormente, entre los años 2020-2022, vendría el encierro motivado por el COVID-19 y la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial para la Salud, lo que contribuyó a desmovilizar políticamente a la gente, sumado a las denuncias de corrupción en el manejo de activos venezolanos por parte del autodenominado “gobierno interino” de Juan Guaidó (Jiménez-Guanipa, 2021; Jiménez, 2022). En tanto que otorgó un tiempo valioso a la coalición dominante para redefinir sus acciones y esperar el desgaste del interinato, finalmente ocurrido con la salida de Guaidó de Venezuela y su exilio en Estados Unidos a principios del año 2023 (BBC, 30 de diciembre de 2022; Urrejola, 2023).

Ante estas circunstancias, el panorama de Venezuela se muestra incierto, considerando que la coalición dominante ha optado por la radicalización de sus acciones autocráticas, encarcelando y persiguiendo a la disidencia, desconociendo los procesos internos de la oposición venezolana para elegir sus propios liderazgos y promoviendo una suerte de “oposición leal” al régimen, con la intervención vía judicial de diferentes partidos opositores, cuyas autoridades son removidas en favor de otras menos críticas a las prácticas oficialistas. Esto representa una especie de guerra total del Estado contra los ciudadanos y la democracia, como lo advierte Brewer-Carías (2023). En alusión a la desinstitucionalización que vive el país, este autor destaca:

El panorama que resulta de lo anteriormente reseñado, en el cual se enmarca la guerra del gobierno y del Estado contra la oposición, y cualquier líder de la misma que pueda llegar a significar una amenaza al régimen, de cualquier naturaleza, exige de los ciudadanos que tomemos real conciencia de que Venezuela está en la actualidad, figurativamente, en una

situación casi como la de una post-guerra (pero sin que la misma haya concluido efectivamente), donde nada de lo que institucionalmente había antes de que la kakistocracia asaltara el poder, ha quedado en pie ni está funcionando. Todas las instituciones han sido totalmente demolidas, destruidas y degradadas. (Brewer-Carías, 2023)

En este contexto, se enmarca el desconocimiento gubernamental e institucional a la candidatura de María Corina Machado (MCM), líder del partido Vente Venezuela, y ganadora de las elecciones internas de la oposición con 2,253,825 votos, lo cual representó el 92.35% de la votación (Comisión Nacional de Primarias, 2023). La creciente popularidad de MCM la proyectaba como principal favorita en unas eventuales elecciones presidenciales, con una intención de voto, entre febrero y abril del presente año, según diversos sondeos, superior al 70% (Meganalisis, 2024; Poder & Estrategia, 2024).

Para la coalición dominante que gobierna Venezuela, sería de altísimo riesgo admitir la candidatura presidencial de MCM, razón por la cual la decisión del TSJ, mediante sentencia N° 00005, expediente 2023-0461, ratifica lo que ya había sido dispuesto por el Contralor General de la República sobre la base del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, quedando inhabilitada para ejercer cargos públicos por un periodo de 15 años. Ante la ausencia de separación de poderes y valores democráticos, este tipo de acciones jurídicas con efectos políticos estarían en consonancia con el uso abusivo y autoritario de la ley (Arellano, 2023; Brewer-Carías 2023).

Lo anterior obligó a la oposición venezolana a buscar un candidato sustituto de MCM, siendo ungida, primeramente, la académica Corina Yoris, de 84 años, quien, a pesar de no contar con ningún impedimento legal, tampoco pudo inscribir su candidatura debido a trabas institucionales (Quesada, 2024). Dada la imposibilidad de inscripción de Yoris, la oposición mayoritaria venezolana, representada por la Plataforma Unitaria Democrática (PUD), optaría por inscribir como candidato al ex diplomático

de carrera Edmundo González, con la intención inicial de reservar el cupo en el sistema automatizado del CNE ante una eventual sustitución por un candidato definitivo. Sin embargo, al no visualizarse la posibilidad de permitir, de parte del entramado institucional del chavismo, la inscripción de otro candidato, González se convertiría en el abanderado presidencial de la PUD para disputarle a Nicolas Maduro la presidencia de la República en las elecciones del 28 de julio de 2024 (BBC, 20 de abril de 2024).

La cada vez más clara fisonomía autoritaria y antidemocrática del régimen venezolano causa preocupación, no solamente en los sectores tildados de “derecha” o “apátridas” por los voceros gubernamentales de la coalición dominante, aquellos tempranamente alertaron de la involución democrática en Venezuela; también, frente a la negativa de las instituciones venezolanas a permitir el desarrollo de unas elecciones presidenciales competitivas, han surgido críticas de líderes y expresidentes de la izquierda latinoamericana, que señalan el autoritarismo o propensión dictatorial del actual gobierno venezolano.

Tal como lo ha manifestado José “Pepe” Mujica, expresidente de Uruguay e icono de la izquierda de ese país, quien hizo alusión en una entrevista, al ser consultado sobre la situación venezolana y la existencia de un gobierno “autoritario” en Venezuela (*DW*, 17 de febrero de 2024). Del mismo modo, Michelle Bachelet, expresidente de Chile y ex Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien también es referente de la izquierda en esa nación, fue signataria, junto a 18 excancilleres y otras personalidades, de una carta donde se pide a la región evitar que se consolide la “tendencia dictatorial y antihistórica” del gobierno venezolano, advirtiendo además de un posible desconocimiento del resultado electoral en las elecciones presidenciales previstas para julio de 2024 (EFE, 22 de febrero de 2024).

Por otra parte, las cancillerías de Colombia y Brasil han venido ejerciendo un rol activo a favor de la realización de unas elecciones presidenciales confiables y con garantías para todos los actores, lo cual ha llevado a los

presidentes de dichas naciones, Gustavo Petro y Lula da Silva, respectivamente, a proponer un “pacto democrático” que respete los derechos y garantice la vida del perdedor de los comicios, el cual quedaría refrendado mediante un plebiscito que podría ejecutarse simultáneamente con la elección presidencial (Casas, 2024). Lo anterior sugiere una baja valoración de estos mandatarios acerca de la democraticidad del régimen político venezolano, mostrando la fragilidad institucional del país para garantizar derechos fundamentales, haciéndose necesario un pacto para garantizar aspectos que están plenamente consagrados en la CRBV.

De esta manera, se vislumbra un escenario poco alentador para el futuro de la democracia venezolana. De acuerdo con Penfold (2019), un régimen como el de Maduro, con escasa aceptación, optaría por aferrarse al poder pese a las sanciones impuestas por Estados Unidos y el aislamiento internacional. Según este autor, el modelo político venezolano pareciera ir a la vanguardia en un nuevo tipo de autoritarismo, resistente a las crisis económicas y sociales, amparado en la dosificación del control social por medios no violentos y la represión expresa mediante fuerzas regulares e irregulares. Al mismo tiempo que hace uso de una narrativa democrática, fundada en mecanismos de aparente participación directa del pueblo venezolano, que han servido para socavar el propio modelo democrático y apuntalar el autoritarismo en la nación caribeña (Lissidini, 2022).

#### IV. Reflexiones finales

La situación de Venezuela es crítica, supera abiertamente crisis anteriores en la región; a la transición autoritaria y descalabro económico, se une el colapso de los servicios (eléctrico y agua), aumentando el padecimiento humano y el rechazo a la gestión de Maduro. Pese a ello, el régimen insiste en mostrarse como un gobierno democrático haciendo uso de una amplia plataforma propagandista y comunicacional que pretende hacer ver a Venezuela como un modelo a seguir en cuanto a democracia y gestión pú-

blica; olvidando, convenientemente, que está en curso una investigación ante la Corte Penal Internacional por posibles crímenes de lesa humanidad cometidos por el gobierno venezolano contra su población. El aumento de la persecución a las voces críticas y los defensores de derechos humanos vaticinan un nuevo giro en el ajuste del entramado autoritario que se ha venido gestando en Venezuela, de cara un tercer periodo presidencial que otorgaría a Maduro un nuevo mandato de seis años, llevando su estadía en el palacio presidencial hasta enero de 2031. Paralelamente, se judicializa la política mediante sentencias del Máximo Tribunal que dificultan el accionar de la oposición y su participación política, allanando de esta manera la permanencia de Maduro en el poder.

Lo precedente coloca la tensión entre legalidad y legitimidad en el centro del debate, representando un reto a superar para la democratización del país, donde el sector militar tendrá un rol fundamental. Por otra parte, corresponderá a una nueva institucionalidad establecer mecanismos eficientes de *accountability* para evitar regresiones democráticas como la experimentada actualmente por la sociedad venezolana.

Ante esta panorámica, proyectamos dos posibles escenarios, que estarán condicionados por: el grado de organización/coordinación de la oposición y la sociedad civil venezolana; así como por la determinación/cohesión de la comunidad internacional.

#### **4. 1. Consolidación autoritaria y colapso democrático del país**

El régimen se atrinchera en el poder, llevando a cabo un fraude electoral en las elecciones presidenciales de 2024 o suspendiéndolas indefinidamente. Aumentando así, el rechazo diplomático y las sanciones estadounidenses, sin embargo, mediante la explotación ilegal de oro y minerales estratégicos como el coltán, obtiene liquidez monetaria para realizar transacciones comerciales mínimas, principalmente con Rusia, China y Turquía. Adquiriendo así, insumos, alimentos y medicinas. A lo interno, el deterioro de los

servicios públicos y las dádivas gubernamentales son aprovechadas como mecanismo de control social siguiendo la lógica premio/castigo, para de esta forma minimizar las protestas, que son reprimidas por las fuerzas regulares e irregulares afectas. A través del PSUV y el “carnet de la patria”, se distribuyen los bienes básicos a los más necesitados, como recompensa a la lealtad política. La crisis humanitaria y migratoria de la población venezolana se agudiza.

#### 4. 2. Negociación y redemocratización

Como resultado de la presión diplomática y las sanciones, el margen de maniobra del régimen se reduce al punto de originar un quiebre en la coalición dominante que termina pactando con la oposición unas elecciones presidenciales “semicompetitivas”, resultando electo un candidato opositor. Dentro de lo pactado, se procura un “transplazo” que garantice la aplicación de parámetros “transicionales” de justicia, que no afecten significativamente la libertad, ni el patrimonio de los altos jerarcas del gobierno.

Sobre los escenarios descritos, el más deseable para la solución de la crisis venezolana lo representa la opción negociadora, no obstante, su concreción dependerá de la voluntad y en evitar apuestas de suma cero que nieguen la existencia del otro; así como también, en hacer creíbles las ofertas planteadas, teniendo presente que la política, siguiendo a Mouffe (2012), implica domesticar la hostilidad y aminorar las diferencias como elemento central de la democracia.

Por último, consideramos que los principales retos sobre la redemocratización o profundización del autoritarismo tendrán que ver con la evolución/desempeño de cinco variables:

Condiciones mínimas de competitividad electoral: que serán el resultado de las negociaciones entre la PUD, representantes de Nicolás Maduro, mediadores internacionales y especialmente los gobiernos de Brasil y Colombia.

Estrategia opositora de información/movilización antes y durante la campaña electoral: que haga posible la transferencia

de intención del voto de la población de María Corina Machado hacia Edmundo González.

Estructura de vigilancia del voto: la cual demanda de la PUD presencia de testigos en la totalidad de las mesas electorales.

Papel de la FANB: pese a su acentuada parcialización con el actual régimen, el posible retorno a una posición institucional pudiera facilitar una transición ordenada.

Rol de la comunidad internacional: en el acompañamiento como veedor electoral y garante del proceso.

## Referencias

- Aguilera, C. 2005. "Las transiciones políticas". En Caminal (Ed.), *Manual de ciencia política* (2ª. ed.). (pp. 541-558). Editorial Tecnos.
- Andreani, F. 2018. "Las vías enmarañadas del autoritarismo bolivariano". *Nueva Sociedad*, (274).
- Alarcón, B. 2018. "Transición y consolidación democrática. La gobernabilidad de una transición política". En Alarcón & Ramírez (coords.), *La consolidación de una transición democrática: El Desafío Venezolano III*. Centro de Estudios Políticos y de Gobierno, UCAB.
- Arellano, A. 2023. "Cuando los resortes no resisten: recentralización como estrategia autoritaria en Venezuela". *Perfiles Latinoamericanos*, 31(61), 1-23.
- Ariza, J. 2021. "La mentira de la 'Operación Libertad'". 30 de abril. Disponible en: <https://mppre.gob.ve/2021/04/30/especial-mentira-operacion-libertad/> [Consultado el 19 de febrero de 2024].
- Arnoletto, E. 2007a. Glosario de Conceptos Políticos Usuales. Disponible en: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3> [Consultado el 12 de abril de 2019].
- Arnoletto, E. 2007b. Curso de teoría política. Disponible en: [www.eumed.net/libros/2007b/300/](http://www.eumed.net/libros/2007b/300/) [Consultado el 18 de abril de 2019].
- Banca y Negocios. 11 de abril de 2024. "OPEP: Producción venezolana promedió más de 800.000 barriles diarios en el primer trimestre, pero cayó en marzo". Disponible en: <https://www.bancaynegocios.com/opep-produccion-venezolana-promedio-mas-de-800-000-barriles-diarios-en-el-primer-trimestre-pero-cayo-en-marzo/>
- BBC. 30 de diciembre de 2022. "Qué significa el fin del 'gobierno' de Juan Guaidó y cómo queda ahora la oposición a Maduro en Venezuela". Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64122470>
- BBC. 20 de abril de 2024. "La principal coalición opositora de Venezuela confirma a Edmundo González como su candidato de unidad para las elecciones

presidenciales”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/crgyde4k35ko>

Bobbio, N. 1986. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica [Méx.].

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. 2011. *Diccionario de Política* (2a. ed., 11a. Reimpresión). Siglo Veintiuno Editores.

Brewer-Carías, A. 2023. *Kakistocracia depredadora e inhabilitaciones políticas: El falso Estado de derecho en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana.

Briceño, H., & Hurtado, H. 2021. “Venezuela 1999-2020: De la democracia al autoritarismo, dos transiciones”. En Y. Murakami, & E. Peruzzotti (coords), *América Latina en la encrucijada: Coyunturas cíclicas y cambios políticos recientes (2010-2020)*. (pp. 155-197). Universidad Veracruzana.

Carothers, T. 2002. “The end of the transition paradigm”. *Journal of Democracy*, 13(1).

Casas, S. 17 de abril de 2024. “Petro y Lula proponen a Maduro ‘plebiscito’ para garantizar ‘seguridad’ al perdedor de elecciones presidenciales”. Disponible en: RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/internacional/petro-y-lula-proponen-a-maduro-plebiscito> [Consultado el 10 de mayo de 2024].

Cato Institute and the Fraser Institute. Disponible en: <https://www.cato.org/human-freedom-index/2023> [Consultado el 26 de febrero de 2024].

CEPAZ. 2018. “Deslave institucional un año de ANC”. Disponible en: <https://cepaz.org/> [Consultado el 05 de mayo de 2024].

Chaguaceda, A., & Puerta, I. 2015. “Quo vadis Venezuela: de la democracia delegativa al autoritarismo del siglo XXI”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1).

Combellas, R. 2002. La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. 2019. Informe anual. Capítulo IV. B. Venezuela. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp> [Consultado el 05 de junio de 2020].

Comisión Nacional de Primarias VE [@cnprimariave]. (25 de octubre 2023). La Comisión Nacional de Primaria emite su tercer y último boletín de resultados de la Elección Primaria del 22 de octubre. [Comunicado] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/cnprimariave?lang=es>

Consejo Nacional Electoral. Divulgación presidenciales 2013. Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2013/r/1/reg\\_000000.html?](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html?) [Consultado el 17 de abril de 2019].

Consejo Nacional Electoral. Elecciones a la Asamblea Nacional 2015. Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_asamblea2015/r/0/reg\\_000000.html?](http://www.cne.gob.ve/resultado_asamblea2015/r/0/reg_000000.html?) [Consultado el 17 de abril de 2019].

Consejo Nacional Electoral. Divulgación de resultados electorales. Disponible en: <http://www.cne.gob.ve/ResultadosElecciones2018/> [Consultado el 18 de abril de 2019].

- Consejo Nacional Electoral. Poder Electoral acata medidas cautelares ordenadas por tribunales de la República. Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/web/sala\\_prensa/noticia\\_detallada.php?id=3483](http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3483) [Consultado el 17 de abril de 2019].
- Dahl, R. 1992. *La democracia y sus críticos*. Paidós.
- Dalh, R. 2004. “La democracia”. *PostData*, (10), 11-55.
- DW. (17 de febrero de 2024). “José Mujica: en Venezuela ‘hay un gobierno autoritario’”. Disponible en: <https://www.dw.com/es/expresidente-uruguayo-mujica-dice-que-en-venezuela-hay-un-gobierno-autoritario/a-68289105>
- EFE. (22 de febrero de 2024). “Bachelet y excancilleres piden ‘que no se consolide tendencia dictatorial’ en Venezuela”. Disponible en: <https://efe.com/mundo/2024-02-22/bachelet-y-excancilleres-piden-que-no-se-consolide-tendencia-dictatorial-en-venezuela/>
- Freedom House. Disponible en: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> [Consultado el 26 de febrero de 2024].
- García-Guadilla, M. 2020. “Venezuela 2020: autoritarismo político y pragmatismo económico”. *Nueva Sociedad*, (287), 108-120.
- Gratius, S. 2020. “Venezuela un año después: el desgobierno de dos presidentes y tres parlamentos”. CIDOB. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/america\\_latina/venezuela\\_un\\_ano\\_despues\\_el\\_desgobierno\\_de\\_dos\\_presidentes\\_y\\_tres\\_parlamentos](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/america_latina/venezuela_un_ano_despues_el_desgobierno_de_dos_presidentes_y_tres_parlamentos) [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Held, D. 1990. *Modelos de democracia*. Alianza Editorial.
- Heritage Foundation. Disponible en: <https://www.heritage.org/index/> [Consultado el 26 de febrero de 2024].
- Hernández, I., & Guerrero, D. 2016. “El petróleo y Venezuela: algunas cifras relevantes”. Disponible en: <http://www.jorgealvarado.com.ve/el-petroleo-y-venezuela-algunas-cifras-relevantes/> [Consultado el 17 de abril de 2019].
- Huntington, S. 1991. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.
- Huntington, S. 2009. “How countries democratize”. *Political Science Quarterly*, 124(1), 31-69.
- International Budget Partnership. Disponible en: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results> [Consultado el 26 de febrero de 2024].
- Jácome, F. 2018. “Los militares en la política y economía de Venezuela”. *Nueva Sociedad*, (274).
- Jiménez-Guanipa, H. 2021. “Global perspectives on Covid-19 vaccination Access to the Covid-19 vaccine in Venezuela”. *Heinrich-Böll-Stiftung*. Disponible en: [https://eu.boell.org/sites/default/files/2021-06/Global%20perspectives%20on%20Covid-19%20vaccination\\_Henry%20Jimenez%20Guanipa\\_FINAL.pdf](https://eu.boell.org/sites/default/files/2021-06/Global%20perspectives%20on%20Covid-19%20vaccination_Henry%20Jimenez%20Guanipa_FINAL.pdf) [Consultado el 11 de abril de 2024].
- Jiménez, M. 2022. “El difícil camino hacia una democratización en Venezuela”. *Documentos de Trabajo* (2ª época), (61).

- Koenke, H. 2007. "Impacto de la personalidad del líder en las transiciones políticas en América Latina". En Irwin (Ed.), *Pretorianismo Venezolano del Siglo XXI*, UCAB/ UPEL.
- Koenke, H. 2010. "Transiciones políticas y libertades ciudadanas: Algunas consideraciones sobre América Latina a partir de los años 70". *Argos*, 27(53), 123-144.
- Koenke, H., & Varnagy, D. 2012. "La desconfianza interpersonal e institucional, los sentimientos de ineficacia política y el surgimiento de la antipolítica en Venezuela". *Cuadernos Unimetanos*, (30), 16-24.
- Kornblith, M. 1996. "Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego". En Álvarez, A. *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones* (pp. 1-31). Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.
- Kurmanaev, A., & Jakes, L. (13 de febrero 2021). "La oposición de Venezuela lucha por su futuro". *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2021/02/13/espanol/maduro-guaido-venezuela.html>
- Levine, D., & Molina, J. 2012. "Calidad de la democracia en Venezuela". *América Latina Hoy*, (62), 157-175.
- Lijphart, A. 2000. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y sus resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel.
- Linz, J. 1978. "Una interpretación de los regímenes autoritarios". *Papers Revista de Sociología*, (8), 11-26.
- Linz, J., & Stepan, A. 2001. "Toward consolidated democracies". En Diamond & Plattner, (Ed.), *The Global Divergence of Democracies* (pp. 93-112). The Johns Hopkins University Press.
- Lissidini, A. 2022. "¿Fue la democracia participativa lo que llevó al autoritarismo en Venezuela? Tensión entre mecanismos de democracia directa y democracia representativa". *LASA Forum*, 53(3), 43-48.
- McCoy, J. 2006. "From Representative to participatory democracy? Regime Transformation in Venezuela". En McCoy & Myers (Ed.), *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela* (pp. 263-295). The Johns Hopkins University Press.
- Meganalisis. 2024. Encuesta CATI Meganalisis. Verdad Venezuela Abril 2024. Resultados públicos. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1tSRQeVZHrfA8aaYCP77026nz2x2WoDi/view> [Consultado el 19 de mayo de 2024].
- Monaldi, F. 2003. "Instituciones y gobernabilidad democrática en Venezuela". *Revista Sic*, (660).
- Morlino, L. 1996. "Los autoritarismos". En Pasquino (Comp.), *Manual de ciencia política* (pp. 129-177). Alianza Editorial.
- Mouffe, C. 2012. *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. Gedisa.
- Myers, D. 2006. "The normalization of Punto Fijo democracy". En McCoy & Myers (Ed.), *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela* (pp. 11-29). The Johns Hopkins University Press.

- Nohlen, D. 2010. *Ciencia política y democracia en su contexto*. Tribunal Contencioso Electoral.
- O'Donnell, G. 1979. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism, Studies in South American politics*. Institute of International Studies, University of California.
- O'Donnell, G. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*. (11), 11-31.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell G., & Schmitter, P. 1991. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. 1991. *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative perspectives*. The Johns Hopkins University Press.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2018. *Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin*. Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2019. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx) [Consultado el 05 de junio de 2020].
- Osorio, L. "Venezuela en la encrucijada: entre la democracia y el autoritarismo". *Revista Cambios y Permanencias*, 10(1), 264-301.
- Penfold, M. 2010. "La democracia subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano". *Revista de Ciencia Política*, 30, 21-40.
- Penfold, M. 2019. "Venezuela y la transición: un destino incierto". Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/04/10/america/1554907887\\_034522.html?id\\_externo\\_rsoc=TW\\_CC](https://elpais.com/internacional/2019/04/10/america/1554907887_034522.html?id_externo_rsoc=TW_CC) [Consultado el 12 de abril de 2019].
- Poder & Estrategia [@podertactica]. 8 de febrero de 2024). Intención de voto presidencial. [Encuesta] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/podertactica>
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Defensa de los Derechos Humanos. "Provea ve 'peligroso' el nuevo llamado de Maduro a los colectivos". Disponible en: <http://talcualdigital.com/index.php/2019/03/12/provea-ve-peligroso-el-nuevo-llamado-de-maduro-a-los-colectivos/> [Consultado el 18 de abril de 2019].
- Property Rights Alliance. Disponible en: <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/#compare-panel> [Consultado el 26 de febrero de 2024].
- Quesada, Juan. (25 de marzo de 2024). "El chavismo impide la inscripción de Corina Yoris, la sustituta de María Corina Machado, por 'un fallo del sistema'". *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america/2024-03-25/>

el-chavismo-impide-la-inscripcion-de-corina-yoris-la-sustituta-de-maria-corina-machado-por-un-fallo-del-sistema.html

Ramos, A. 2002. *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*. Mérida. Centro de Investigaciones de Política Comparada.

Ramos, A. 2009. *El experimento bolivariano. Liderazgo, partidos y elecciones*. Mérida. Centro de Investigaciones de Política Comparada.

Rey, J. 1991. "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación". *Revista de Estudios Políticos*, (74).

Rivas, J. 2016. "Deterioro democrático e ingobernabilidad en Venezuela 1998-2016". *Reflexión Política*, 18(36), 158-177.

Romero, C. 2016. "Crisis política y transiciones en Venezuela". *Cuadernos Prolam/ USP* 15(27), 64-87.

Sartori, G. 1993. *¿Qué es la democracia?* Tribunal Federal Electoral.

Schmidt, M. 2017. "¿Qué tan eficiente es la democracia?". En Sánchez de la Barquera (Ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil y política internacional* (pp. 149-162). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Scrofina, S. 2012. "Los datos del petróleo venezolano". *Debates IESA*, 17(2).

Sen, A. 2006. *El valor de la democracia*. El Viejo Topo.

Sodaro, M. 2006. *Política y ciencia política. Una introducción*. Mc Graw Hill.

Trak, J., González, L., & Ponce, M. 2017. *Crisis y democracia en Venezuela: 10 años de cultura política de los venezolanos a través del barómetro de las Américas*. UCAB - Centro de Estudios Políticos.

Transparency International. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023> [Consultado el 26 de febrero de 2024].

Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 260. 30 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/diciembre/184227-260-301215-2015-2015-000146.HTML> [Consultado el 17 de abril de 2019].

Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 01. 11 de enero de 2016. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/enero/184253-1-11116-2016-X-2016-000001.HTML> [Consultado el 17 de abril de 2019].

Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 156. 29 de marzo de 2017. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML> [Consultado el 18 de abril de 2019].

Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 158. 01 de abril de 2017. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abr/197400-158-1417-2017-17-0325.HTML> [Consultado el 18 de abril de 2019].

Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 00005. 26 de enero de 2024. Disponible en: <http://www.tsj.gob.ve/decisiones#> [Consultado el 19 de mayo de 2024].

- Urbaneja, D. 2012. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Fundación Centro Gumilla.
- Urdaneta, A. 2012. *Crisis institucional y gobernabilidad democrática en Venezuela*. Ediciones CEC.
- Urrejola, J. 06 de octubre de 2023. “Una cronología de la lucha opositora de Juan Guaidó”. DW. Disponible en: <https://www.dw.com/es/una-cronolog%C3%ADa-de-la-lucha-opositora-de-juan-guaid%C3%B3-en-venezuela/a-67022128>
- Weber, M. 2002. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.



# Reseña



*Profesionales del gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva, de Fernando Nieto Morales. El Colegio de México, 2023*

EDUARDO TORRES ALONSO\*

La mayoría de las veces, cuando se habla de la burocracia es para señalar adjetivos que descalifican la acción (muchas veces invisible) de quienes trabajan en el sector público. Se señala su labor poco asertiva (aunque no se haya tenido algún desencuentro al realizar un trámite o solicitar un servicio), sus largos periodos de descanso (recreados en películas que los dibujan como personas que aprovechan cualquier oportunidad para airearse) o la lentitud con la que desarrollan sus tareas (sin saber cuáles son los pasos por seguir para que algo pueda concretarse). Esos comentarios obedecen a experiencias particulares y a un imaginario que se ha configurado sobre aquellas personas que prestar sus servicios al Estado. La reputación que poseen, ciertamente, no es la mejor pese a que la mayoría de quienes integran al funcionario civil se desempeñan con diligencia y probidad y con dignidad y orgullo se hacen llamar burócratas.

Por supuesto, algunos de esos malos comentarios no son falsos ni exageraciones, aunque malos empleados existen también en la iniciativa privada (en donde también existe una burocracia) y en las organizaciones sociales. Esto, claro, no es justificación. Quienes hacen mal las cosas son los menos, pero contaminan el prestigio de las instituciones.

Sin embargo, la burocracia es necesaria —imprescindible— para que las actividades dependientes del gobierno se realicen, a pesar de que sean los mismos titulares del poder público quienes busquen su reducción hasta límites peligrosos. No hay institución que no requiera de un conjunto de

---

\* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.  
ORCID: 0000-0002-0868-2240 Contacto: [etorres@unam.mx](mailto:etorres@unam.mx)

profesionales capaces, con conocimientos y hábiles para solventar problemas y realizar las actividades gubernamentales. Pensar que las oficinas públicas pueden funcionar sin un grupo de personas que, con una estructura racionalmente organizada, administre los recursos y medios, es tener una idea equivocada de lo que significa la tarea de gobierno y de atención de los problemas públicos.

Ese cuerpo civil aparece como pieza clave en la sociedad para la continuidad de esta. La organización burocrática se distingue de otras organizaciones sociales por la especialización en sus tareas, la prevalencia de reglas con autonomía, racionales e impersonales, y la orientación para la concreción de objetivos específicos de forma racional y eficiente (Eisenstadt, 1981, p. 16). Tales conocimientos, lejos de ser monopolio de iniciados en arcanos secretos, están al alcance de cualquier persona interesada, lo que no es sinónimo de que se carezca de una formación. Al respecto, Omar Guerrero (1998, p. 55) escribió:

La formación que se aporta en la administración pública tiene dos modalidades: formación dentro del grupo funcional o formación a través de una escuela profesional. En ambos casos, esta formación tiene la ventaja de estar inspirada suficientemente por las necesidades de la práctica y la acción, requeridos en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo de los negocios públicos. Esta vía educativa, sin embargo, tiene el inconveniente de producir funcionarios muy especializados y genera en ellos una miopía: que el objeto de su actividad en la administración pública se reduce a la función que desempeña.

De forma adicional, la vocación de servicio es un requisito fundamental porque ¿qué hace un empleado público sino ayudar a la ciudadanía con sus problemas?

Hablar en voz alta sobre este tema resulta crucial porque de ello depende la calidad de las instituciones, de la respuesta gubernamental y la manera en

que la ciudadanía se relacione con los gobiernos. ¿De qué depende que haya buenos gobiernos? La respuesta parcialmente se da considerando el desempeño del cuerpo burocrático. En un contexto como el actual en donde hay una crisis aguda de la democracia representativa liberal y una presencia cada vez más pronunciada de gobernantes que se creen omnipotentes, que desdeñan las reglas constitucionales y usan de forma patrimonial las instituciones del Estado, es necesario examinar qué pasa con y cómo se puede mejorar la burocracia. Porque hay que tener presente que los gobernantes lejos están de ser eternos, pero la burocracia permanece. Y ella es blasón de la democracia, aunque es más redituable su uso político para los gobernantes autocráticos. El binomio democracia consolida–burocracia competente (Cejudo, 2020, pp. 49-54) no siempre ocurre, por lo que hay que estar atentos a la forma en que las élites entienden y conviven con los empleados del gobierno.

Fernando Nieto Morales escribió el libro *Profesionales del gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva* que, en efecto, está integrado por cinco piezas ensayísticas autónomas, aunque mantienen relaciones y congruencia, pudiendo, incluso, ser leído como capítulos de una obra unitaria. El argumento central de este trabajo, a juicio de su autor, es que “las burocracias públicas y los empleados del gobierno (*i. e.*, los burócratas) son un activo fundamental para el Estado democrático, cuyos atributos y comportamientos son importantes para lograr condiciones que conduzcan a la garantía de los derechos de personas como usted y como yo” (Nieto Morales, 2023, p. 17).

Al leer las propuestas y críticas, diagnósticos y conclusiones que posee cada ensayo, el lector se da cuenta una articulación amable entre reflexiones de índole teórica que subrayan la condición de la burocracia como una institución de la democracia que afecta la vida de las personas. El libro tiene un sentido de actualidad no sólo porque se refiera, precisamente, al componente central de la administración pública, sino por las reflexiones que ofrece sobre la burocracia mexicana en el sexenio 2018-2024.

Con evidencia, problematiza las decisiones que afectaron cerca de 300 entes públicos. No es asunto menor en tanto que la fuerza de trabajo de la burocracia asciende a más de 4.6 millones de personas. Esa cifra muestra el peso de este sector.

La adecuada organización de las burocracias públicas nacionales, estatales y municipales debe ser prioridad de la ciudadanía y de los gobernantes. Si ya se ha aquilatado su relevancia, ¿cuál es una de las razones por las que no se le pone atención? Probablemente, porque se piensa ajena a las preocupaciones cotidianas; porque no es un tema que electoralmente reeditúe (malamente entendido); o porque se considera que es un asunto tan enredado y políticamente riesgoso que mejor “no hay que moverle”.

Hoy, la calidad y perdurabilidad de la democracia pasa por un cuerpo burocrático digno, profesional e íntegro, como dice el autor: “Dignificar el servicio público y reconocer que necesitamos de profesionales del gobierno, ciertamente, nos conviene. Después de todo, en la medida en que sigamos dependiendo de las burocracias, me parece particularmente sensato buscar la mejor burocracia posible” (Nieto Morales, 2023, p. 212).

## Referencias

- Eisenstadt, Shmuel. N. 1981. “Burocracia, burocratización y desburocratización”. *Revista de Administración Pública*, (46), 15-21.
- Cejudo, Guillermo. 2020. *Democracia y burocracia*. Instituto Nacional Electoral.
- Guerrero, Omar. 1998. *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés Editores.
- Nieto Morales, Fernando. 2023. *Profesionales del gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva*. El Colegio de México.