

LIMINAR

LUIS CERVANTES LINÁN (*)>

No solamente en el Perú, sino también en los demás Estados constitucionales de América Latina, hacía mucha falta un libro de esta naturaleza, tal como el que ha redactado, con claridad y elegancia, el eminente politólogo alemán y Profesor Emérito de la Universidad de Heidelberg (Alemania), Dieter Nohlen, y que lleva por título *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, contando siempre, su puesta en circulación, con el auspicio de los Cuadernos del Rectorado de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega y del prestigioso Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana) que preside nuestro común amigo y colega Domingo García Belaunde.

La creación reciente en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega de la nueva carrera profesional de Ciencia Política nos hace pensar que tenemos que ir preparando el correspondiente material bibliográfico para que se vayan formando tanto la plana docente de profesores como los futuros politólogos garcilaños. De ahí que el presente libro intitulado *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto* constituya para todos ellos, y por qué no decirlo para el hombre culto, una herramienta fundamental a fin que puedan reforzar sus esquemas mentales y metodológicos, pensando acaso en el buen y claro cultivo de la Ciencia Política y del Derecho Constitucional.

(*) Rector de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega (Lima - Perú). Doctor Honoris Causa por el Bloomfield College de New Jersey (Estados Unidos). Ha sido distinguido con la medalla «José León Barandiarán», otorgada por vez primera por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Palmas Magisteriales en el Grado de «Amauta».

La democracia, en su concepción general y en perspectiva histórica, sirve para que la sociedad civil se desenvuelva en un clima de paz social y democrática. Además, que se exprese con total transparencia el bien común, voluntad general, tranquilidad y seguridad jurídica. Y que los gobernantes y gobernados mantengan el equilibrio ponderado que imponen las reglas de juego plasmadas en la Constitución. Tales manifestaciones son el resultado feliz que el hombre practica a través de la cultura cívica y de la cultura política. Es decir, un comportamiento que vaya de la mano con el cultivo de los valores a cargo de los individuos y de la colectividad, a través de sus relaciones recíprocas con la clase política.

El descrédito de los partidos políticos se debe, sin duda alguna, a que la clase política gobernante no tiene una preparación sólida, entre otros aspectos, acerca de la democracia. Y el presente libro viene a punto para superar estas deficiencias que se vienen arrastrando en América Latina desde hace un buen tiempo atrás. Esto se demuestra claramente, en términos prácticos, a través del estudio de los efectos recíprocos entre la conducta individual socialmente mediatizada y los procesos políticos y estructuras sociales creados por los seres humanos, tarea que le ha correspondido desarrollar a la Psicología Política, tal como lo ha reafirmado en su momento el catedrático alemán Ulrike C. Nikutta-Wasmuht.

Medularmente, la obra de Dieter Nohlen se estructura en seis secciones, cada una de ellas cargadas de serias reflexiones, y complementadas con una rigurosa selección de obras especializadas sobre la materia, y que colindan con la experiencia que ofrece la realidad política de América Latina, mérito indiscutible que nuestro autor ha sabido ponderar para, de esa forma, poder justificar las certeras conclusiones a las que ha llegado:

- §I La democracia hoy. Estructuras y desafíos.
- §II Formas de gobierno y renovaciones institucionales.
- §III Sistemas electorales y sus reformas.
- §IV Federalismo y Estado de Autonomías.
- §V Jurisdicción constitucional y justicia electoral.
- §VI Cultura Política y objetos de controversias.
- Bibliografía.

De su lectura se colige que el profesor alemán Dieter Nohlen está muy compenetrado con lo que sucede en la Teoría de la Democracia y en el Derecho Electoral mundial, donde destaca como una autoridad de primer orden en las respectivas materias. Y en especial, reafirma su compromiso académico y científico, proponiendo serias reflexiones de acuerdo a las situaciones coyunturales que se presentan en los Estados de América Latina, producto de sus permanentes viajes, dando sugerencias para consolidar la gobernabilidad y la institucionalidad democrática.

La empresa intelectual para dar cimiento a la obra *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto* se complementa con una sobria Presentación a cargo de Domingo García Belaunde y un enjundioso Estudio Preliminar de José F. Palomino Manchego, quien una vez más, con su rica experiencia en las empresas editoriales, se esforzó para que salga pulcra la presente edición, que viene a ser la primera en castellano. Lo cual nos congratula sobremanera a toda la comunidad garcиласina, en especial, a los profesores y alumnos de la Facultad de Derecho y Ciencia Política.

Lima, noviembre de 2009.

PRESENTACIÓN

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

El nombre de Dieter Nohlen (n. 1939) está asociado desde hace algunos años a los problemas electorales, pues se dio a conocer en el mundo hispanohablante con un grueso volumen dedicado a los sistemas electorales en el mundo, publicado en Madrid y en 1981. Para eso estaba debidamente equipado, pues se había formado en la prestigiosa Universidad de Heidelberg en donde se tituló en Ciencia Política, disciplina que enseñó durante muchos hasta el momento de su jubilación. Hoy es profesor emérito de su Universidad.

Pero lo más importante de Nohlen es que si bien estuvo inicialmente conectado con España, pronto extendió su campo de acción al mundo latinoamericano, tomando como punto de referencia a México, de manera tal que llegó a dominar nuestra problemática político-institucional y por cierto a comprenderla, que no es fácil para un europeo. Fruto de ello son sus numerosos ensayos sobre temas electorales y en general sobre la estabilidad y gobernabilidad en nuestros países, desde un punto de visto politológico, pero incursionando en los temas jurídicos que le son colaterales. Así tenemos, por ejemplo, su *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, cuya segunda y última edición ha puesto en circulación el Fondo de Cultura Económica en 2007, y en el que han colaborado prestigiosos especialistas de la región.

Dentro de esta preocupación suya, está por cierto el relativo a los sistemas o formas de gobierno en nuestra América, lo que lo animó a salir al frente de las propuestas e interpretaciones del prestigiado politólogo español, pero afincado en los Estados Unidos, Juan Linz,

cuyas obras completas acaban de ser publicadas en España. Poseído por un fervor casi evangélico, Linz lanzó asertos casi apocalípticos al estilo de Casandra en la antigua Troya, contra el sistema presidencial de gobierno. Pero Nohlen, con serenidad pero de manera contundente y sobre todo solvente, se apresuró en desbaratarlas y descartó por completo la aplicación y, en especial, la utilidad de las fórmulas parlamentarias en nuestro medio, si bien no dejó de reconocer las diversas aristas que envolvía el presidencialismo y la forma cómo operaba entre nosotros. Nohlen, al igual que otros por la misma época, comprendió que no existe sistema perfecto y que el simple cambio de un esquema por otro no iba a solucionar los problemas que aquejaban a nuestras sociedades. Y esto lo ha dicho y reiterado en diversas oportunidades, apreciándose igualmente su vocación por el trabajo en equipo, pues gran parte de sus libros –por lo menos los que circulan en castellano– cuentan con varios colaboradores.

Remate de todo este trabajo de décadas, es el reciente y monumental *Diccionario de Ciencia Política* que en dos gruesos volúmenes ha publicado El Colegio de Veracruz con el apoyo de la editorial Porrúa en México. No se trata de una simple traducción de la edición original en alemán, un *lexikon* en el sentido clásico del término que contó con la colaboración de más de cien colegas que se distribuyeron entre sí la redacción de las numerosas voces de la disciplina, sino la adaptación del *Diccionario* a nuestras necesidades, con la introducción de voces referentes a nuestros problemas, y sobre todo, a la experiencia de nuestros países. Es cierto que existen otros diccionarios de Ciencia Política que circulan en nuestro medio, pero éste tiene determinadas características que lo hacen diferente de los que están al uso, y que además presta una invaluable ayuda al estudiante que otros trabajos no se lo proporcionan.

El presente libro, como lo anota el autor en la 'Presentación' especialmente preparada para esta edición, es una compilación de diversos trabajos suyos sobre problemas de gobierno en la América Latina, y son el fruto de diversas invitaciones académicas de los últimos años y en las cuales el autor ha disertado, y en los que ha expuesto sus siempre valio-

sos y sugerentes puntos de vista. Ellos versan sobre la democracia en general, lo cual da el título a la obra. Y dentro de ello cubre aspectos tan variados e interesantes como las formas de gobierno, los sistemas electorales, federalismo y Estado de las autonomías, jurisdicción constitucional y justicia electoral y cultura política. Es, como podrá verse, un gran panorama de enorme actualidad.

Lo importante de esta compilación, que reúne las más significativas aportaciones de Dieter Nohlen de los últimos años y en relación con nuestra América, es que se presentan juntas por vez primera, esto es, en forma de libro. Y además, si bien es un académico ampliamente conocido en el Perú, donde ha publicado numerosos artículos y tiene amigos y discípulos, nunca antes se había publicado aquí un libro en forma y enteramente suyo. Esto de por sí da un enorme mérito a la presente edición.

Dieter Nohlen no sólo es un académico brillante y creador, sólido y realista, sino además un gran conocedor del idioma castellano y de nuestra idiosincrasia. Es, además, persona de gran calidad humana y sencillez, como lo pueden comprobar todos los que lo conocemos y admiramos, y que hemos seguido desde hace años su trayectoria realmente iluminadora.

Agradecemos a la Universidad «Inca Garcilaso de la Vega» por haber incorporado este título a su catálogo de publicaciones, pues realmente la honra.

Lima, noviembre de 2009.

ESTUDIO PRELIMINAR

JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO^(*)

Sumario: I. Semblanza humana y formación académica. II. Labor docente. III. Actividad investigadora y distinciones. IV. Publicaciones. V. Breve alusión al libro «La democracia. Instituciones, concepto y contexto». VI. Valoraciones conclusivas.

I. SEMBLANZA HUMANA Y FORMACIÓN ACADÉMICA⁽¹⁾

Antes de entrar en materia, conviene centrar el tema de la siguiente manera: ¿Cómo se forma un político? ¿Cuán importante es saber dominar los conceptos y las categorías de la Ciencia Política? ¿Cuál es la importancia del *contexto*? ¿Por qué son importantes los estudios comparativos dentro del campo de la Ciencia Política? ¿Cuál es la relevancia práctica de los estudios comparativos en la Ciencia Política? ¿Por qué el

(*) Profesor de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho de las universidades Nacional Mayor de San Marcos, de Lima, Inca Garcilaso de la Vega, San Martín de Porres y de la Academia de la Magistratura. Secretario Ejecutivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana). Director de la Escuela Académico Profesional de Ciencia Política (2005-2006) y actualmente Director de la Escuela Académico Profesional de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

(1) Mayores datos sobre la vida y obra de Dieter Nohlen se pueden consultar en: <http://nohlen.uni-hd.de/> Debo mi vivo agradecimiento al colega mexicano José de Jesús Naveja Macías por permitirme conocer las obras de Dieter Nohlen que se han publicado en México.

método comparativo es considerado como el método más propio de la Ciencia Política? ¿Cuáles son los motivos por los cuales sólo la *investigación histórica-empírica* reúne las condiciones para propiciar en la *fase contextualista-creativa* de la Ciencia Política un conocimiento de aplicación que tenga relevancia práctica? ¿A qué se debe que el *discurso político* está lleno de comparaciones interesadas? A partir de estas interrogantes, y otras más que se pueden seguir nombrando, hay que ubicar –*in loco*– el pensamiento vivo y fructífero de Dieter Nohlen (Oberhausen/Renania, 6-XI-1939).

Empecemos por ver de cerca su recia personalidad académica. En realidad, Nohlen es una persona de hablar pausado, dueño de una gran cordialidad humana y conferencista infatigable, cuyo pensamiento se deja entender al momento de cada una de sus exposiciones, producto del dominio tanto de la materia que cultiva –la Ciencia Política– como del idioma castellano que lo pronuncia perfectamente, tal como lo comprobamos en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional y VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional –qué grato recuerdo!– que se realizó en el prestigioso Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, durante los días 6 al 10 de febrero de 2006. A propósito, fue en la tierra de los colegas aztecas donde ambos empezamos a proyectar, con mucha ilusión, la edición del presente libro: *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, sueño convertido ahora en una realidad.

En calidad de expositores asistieron algunos profesores extranjeros, tales como Paulo Bonavides, Walter Carnota, Pedro de Vega, Raúl Gustavo Ferreyra, Domingo García Belaunde, Tania Groppi, Peter Häberle, Antonio María Hernández, Markus Kotzur, Patricio Alejandro Maraniello, Marco Olivetti, Julio César Ortiz Gutiérrez, Néstor Osuna, Javier Pérez Royo, Giancarlo Rolla, Néstor Pedro Sagüés, Humberto Sierra Porto, Jorge Silvero Salgueiro, Adrián Ventura, Gustavo Zagrebelsky, Daniel Zovatto y el autor de estas líneas. A Nohlen le cupo sustentar el día martes 7 de febrero en la Mesa III (Soberanía y Ciudadanía) la ponencia: «Organización electoral y legitimidad electoral». Y, como era el deseo, aportó, fecundos puntos de vista.

Valgan estas alusiones como prototípicas para afirmar que Dieter Nohlen es un politólogo de ensayos, todos ellos de viva y permanente

actualidad, a los cuales les da un título atractivo y exacto, como consecuencia del olfato que tiene para ver bien, y de manera crítica, los temas que aborda. Por ejemplo, en torno a la relación entre la sociedad civil y la democracia, el debate sobre las formas de gobierno, la importancia que reviste la justicia electoral para la consolidación democrática, el desarrollo de los sistemas electorales a nivel internacional⁽²⁾, entre otros. Para lo cual, ha hecho tan rico empleo de material bibliográfico.

Ahora bien, la primera vez que leímos un libro de Dieter Nohlen fue a inicios de los años ochenta, y llevaba por título *Sistemas electorales del mundo*⁽³⁾. En dicha obra –gananciosa para los lectores y clave para poder entender e interpretar su pensamiento– Nohlen sienta las bases y su cordial simpatía por el análisis (institucional) comparativo regional e interregional, adelantándose de esta forma, a los debates denominados «neoinstitucionalistas». Para lo cual, ha puesto en práctica su atractiva postura y análisis metodológico, y el enfoque de investigación muy bien cuidado, reafirmando así la herencia de la reputada «Escuela de Heidelberg» (*Heidelberger Schule*) representada por dignos científicos: Carl Joachin Friedrich (1901-1984), Dolf Sternberger (1907-1989) y Klaus von Beyme (Saarau/Schlesien, 1934). Y, sin descuidar el perfeccionamiento permanente y puesta al día de sus respectivos fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos propuestos por Karl Popper (1902-1994), Max Weber (1864-1920), Giovanni Sartori (Florencia, 1994) y Robert Dahl (n. 1915).

Advierte su autor que el libro, cuyo manuscrito original terminó de redactar a finales de 1977, es un análisis teórico (*sistemático*) y empírico (*histórico*) de los sistemas electorales. En su reflexión teórica –agrega

(2) *Vid.*, por ejemplo, Dieter Nohlen: «Sistemas electorales y representación política en América Latina», en Dieter Koniecki (Editor): *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, t. I, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986, págs. 15-38.

(3) *Vid.* Dieter Nohlen: *Sistemas electorales del mundo*, traducción del alemán de Ramón García Cotarelo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. El título en su versión original es *Wahlsysteme der Welt-Daten und Analisen*, editado por R. Piper & Co. Verlag, Munich-Zúrich, 1978. Y lleva la siguiente dedicatoria: «A mis padres, Otto y Helma Nohlen, en muestra de agradecimiento y respe to».

Nohlen con sentido crítico— ofrece un cuerpo sistemático de proposiciones con un alto grado de generalización, apoyándose en un análisis histórico-sistemático equilibrado, a fin de poder enunciar proposiciones directamente congruentes con los contextos sociales y políticos. Y en su dimensión empírica, ofrece análisis de elecciones en los diversos continentes, por decenios, ordenándose con igual criterio los correspondientes datos electorales a fin de permitir un análisis comparativo ⁽⁴⁾.

Y su estructura modular, modélica y pionera, es de la siguiente manera:

- Prólogo a la edición en castellano.
- Prólogo a la edición alemana.
- I. Introducción.
- II. Fundamentos de la sistemática electoral.
- III. Sistemas electorales empíricos.
- IV. Nueve tesis sobre condiciones constitutivas, criterios de enjuiciamiento y efectos de los sistemas electorales.
- V. Anexos.
 1. Estadística electoral.
 2. Anexo de ampliación de datos a distintos países.
 3. Abreviaturas.
 4. Bibliografía.
 5. Índice analítico.

Refiriéndose a dicha obra, Richard Ortiz Ortiz subraya con acierto que Nohlen: «Tiene la virtud de concebir y estructurar obras monumentales, y para ello ha sabido escoger y reunir a científicos sociales de todas las latitudes del mundo»⁽⁵⁾. Buena prueba de ello lo constituyen,

⁽⁴⁾ No se equivocó Sartori cuando en su oportunidad subrayó lo siguiente: «Esta es la mejor y más completa descripción de los sistemas electorales en todo el mundo». Cfr. Giovanni Sartori: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2^a reimpresión, FCE, México, D.F., 1996, pág. 221.

⁽⁵⁾ Vid., la Introducción de Richard Ortiz Ortiz, que lleva por título: «Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina», al libro de Dieter Nohlen: *El institucionalismo*

entre otras obras, la *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe* (IIDH, San José 1993) que se publicó en español y alemán; el *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (et al, FCE, México, D.F., 1998, 2007), y más de pronto, el robusto *Diccionario de Ciencia Política* (2 ts., Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz, México, D.F., 2006), que ha tenido un eco resonante, y que cuenta con la colaboración de Rainer-Olaf Schultze y 161 científicos ⁽⁶⁾.

A propósito de diccionarios, Dieter Nohlen integró el Comité Editorial del *Diccionario Electoral*, en compañía de Gonzalo Brenes Camacho, Mario Fernández Baeza, Carlos Fernández Sessarego, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Mario García Laguardia y Humberto E. Ricord, de cuyo resultado salieron las voces que redactó, con la carga semántica que ello conlleva: «candidaturas», «cifra repartidora», «circunscripciones electorales», «D'hondt», «democratización del sufragio», «Derecho Electoral», «elecciones» (con la colaboración de Mario Fernández Baeza), «sistema de partidos», «sistemas electorales», «sistema electoral alemán», «sistemas políticos comparados» y «voto transferible», entre otras ⁽⁷⁾.

Siguiendo esta misma línea de su pensamiento, Ana Beatriz Franco-Cuervo escribe certeramente que: «Su obra *Sistemas electorales del*

contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales , Editorial Porrúa, S.A.-UNAM, México, D.F., 2006, págs. 2 y sgtes. Como complemento, vid. Guy Peters: *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, traducción del inglés de Verónica Tirotta, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, 2003.

⁽⁶⁾ Refiriéndose al sólido *Diccionario de Ciencia Política*, Flavia Freidenberg atinadamente ha apuntado que: «Esta obra se convertirá en un libro de consulta obligada para profesores y estudiantes de Ciencia Política, por varias razones. En primer lugar, debido a la exquisita sistematización y rigurosidad con la que se ha trabajado cada uno de los conceptos. En segundo lugar, porque dado el conocimiento sobre América Latina del compilador, la obra ayuda a ubicar otros conceptos en la tradición teórica y empírica latinoamericana. En tercer lugar, porque tras la traducción al español, es posible ubicar el desarrollo bibliográfico de esos términos en materiales accesibles para el investigador hispano interesado». Vid., Revista Política, vol. 46, otoño, Santiago de Chile, 2006, pág. 311. Se puede consultar también en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal: <http://redalyc.uaemex.mx/>

⁽⁷⁾ Vid. AA.VV.: *Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, San José, 1998. La 2^a. edición se publicó en 2 tomos, también a cargo de IIDH-CAPEL, San José, 2000.

mundo no es simplemente una contribución a la controversia entre la elección mayoritaria y la elección proporcional, sino un estudio sistemático de los diferentes ordenamientos institucionales y la función política de las elecciones para los órganos de representación, en el interior de los sistemas políticos competitivos y semicompetitivos. En ella no solamente se adelanta a las discusiones neoinstitucionalistas proponiendo un análisis que tenga en cuenta la herencia histórica, los contextos sociopolíticos y socioculturales, sino que aporta precisión lingüística y coherencia lógica a la terminología electoral⁽⁸⁾.

¡Y, qué decir en cuanto concierne a los artículos que ha publicado en revistas especializadas! Nohlen nos ilustró a los lectores hispanos con su ensayo intitulado «Ideas sobre el gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real. 1833-1837»⁽⁹⁾ que, en realidad, constituye acaso el primero que publicó en castellano, y que fue un segmento de su tesis doctoral en alemán, sustentada en 1967, y que lleva por título *Monarchischer Parlamentarismus und Parlamentarische Regierung im Spanien des 19* (*Parlamentarismo español en el siglo XIX*, Jahrhundert Meisenheim, am Glan, 1970). Dolf Sternberger y Werner Conze (1910-1986) orientaron la elaboración de la tesis en mención. Nohlen esbozaba en aquella ocasión, con su aguda inteligencia, el análisis y el concepto de los fenómenos empíricos, en clave histórica, del Gobierno parlamentario durante la vigencia del Estatuto Real⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ *Vid.* Prólogo de Ana Beatriz Franco-Cuervo al libro de Dieter Nohlen que lleva por título: *Ciencia Política: Teoría institucional y relevancia del contexto*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, pág. 11.

⁽⁹⁾ *Vid.* Dieter Nohlen: «Ideas sobre el gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real. 1833-1837», en Revista de Estudios Políticos, nº 162, Noviembre-Diciembre, Madrid, 1968, págs. 93-169.

⁽¹⁰⁾ Como recuerda el catedrático de Valencia, Joaquín Tomás Villarroya (1927-1992): «En la línea histórica del constitucionalismo español, el Estatuto Real de 1834 sucede a la Constitución del 12 una vez transcurrido el largo paréntesis de la década absolutista; pero en toda la época del Estatuto, los principios políticos del 12 siguieron vigentes y actuantes. Si el Estatuto Real condensaba las aspiraciones del liberalismo moderado, por su contenido y su significado, pasó a convertirse en bandera y programa del liberalismo exaltado. De ahí que no pueda comprenderse la historia ni el destino final del Estatuto sin tener presente, en todo momento, la

Así vemos, por tanto, que el politólogo de Heidelberg empezaba a familiarizarse e interesarse con la historia constitucional española, para más tarde irradiar su pensamiento académico y de la consultoría con voz autorizada mediante sesudas contribuciones sobre la palpitante y tensa realidad política y jurídica de América Latina. Luego, para beneficio de los lectores hispanos, en ese intervalo de tiempo, siguió colaborando con otros artículos en la prestigiosa Revista de Estudios Políticos (Nueva época), consolidando así su formación y trayectoria académica. Son de destacar: «Sistema federal y sistema de partidos políticos. Algunas anotaciones sobre el desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania» (nº 4, Julio-Agosto, 1978, págs. 149-154); «La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría de desarrollo» (Con la colaboración de Roland Sturm, nº 28, Julio-Agosto, 1982, págs. 45-74) y «Reforma del sistema electoral español: Conveniencias, fórmulas y efectos políticos» (nº 34, Julio-Agosto, 1983, págs. 61-68).

Dotado de una ejemplar capacidad de trabajo, Nohlen ha continuado escribiendo los siguientes artículos en tan prestigiosa Revista: «Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional» (nº 42, Noviembre-Diciembre, 1984, págs. 7-31); «El curso del cambio de rumbo de Cuba. Un balance del desarrollo económico, social y político» (Con la colaboración de Karin Stahl, nº 67, Enero-Marzo, 1990, págs. 7-28); «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)» (nº 74, Octubre-Diciembre, 1991, págs. 43-54); «El proceso constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile» (Con la colaboración de José Juan González Encinar, Jorge Miranda y Bolívar Lamounier, nº 76, Abril-Junio, 1992, págs. 7-27); «El estado de la investigación sobre sistemas electorales» (nº 98, Octubre-Diciembre, 1997, págs. 159-169) y «Presidencialismo versus parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos» (nº 99, Enero-Marzo, 1998, págs. 161-173).

gravitación constante que la Constitución de 1812 ejerció sobre las instituciones y los acontecimientos del Estatuto». *Vid.* Joaquín Tomás Villarroya: «La Constitución de 1812 en la época del Estatuto Real», en Revista de Estudios Políticos, nº 126, Noviembre-Diciembre, Madrid, 1962, pág. 251.

Ya llegados a este punto, podemos decir que durante los años 1970-1973, Nohlen fue representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile. Las nobles semillas de su trabajo intelectual, que hoy en día está dando frutos en el campo de la Ciencia Política, se cultivaron en el país del sur por esos años cuando encontrándose afincado en la tierra del Mapocho dio a la estampa un sesudo trabajo, que en honor a la verdad constituye su título de Post-doctorado (habilitación) en Ciencia Política: *Chile. Das sozialistische Experiment (Chile. El experimento socialista)*, Hoffmann und Campe, Hamburg, 1973). Se trata de un análisis, muy sesudo, acerca del ascenso y desplome *manu militari* del gobierno socialista de Salvador Allende (1908-1973).

Por tanto, el perfil humano y *ethos* pensante –el núcleo de su actividad académica– de Dieter Nohlen, que acabamos de trazar someramente, se fue enriqueciendo a través del tiempo, como especialista en instituciones políticas (*comparative politics*) y experto en temas electorales, debido al interés académico que puso de manifiesto viendo otro tipo de realidades. Especialmente, de América Latina⁽¹¹⁾, que desde la época del sabio Alexander von Humboldt (1769-1859) sigue constituyendo un canto de sirena y verdadero laboratorio de ideas para el trabajo por parte de los pensadores germanos, ora, a través del pensamiento nohleano⁽¹²⁾.

II. LABOR DOCENTE

Sentado lo anteriormente expuesto, es preciso abordar ahora su magisterio en la ciudadela académica. No quepa duda alguna que Nohlen dejó una honda lección en la Universidad Heidelberg –desde 1974 hasta la fecha de su jubilación ocurrida en febrero de 2005– donde formó a

(11) *Vid.*, en vía de ejemplo, la realidad de Argentina a la cual Nohlen ha dado respuestas válidas y ha abierto el debate, tal como lo enfatiza Liliana De Riz: «Democracia sin reforma política: el caso argentino», en José Ramón López Rubí Calderón (Coordinador): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, Pue, 2007, págs. 135-148.

(12) Por citar un ejemplo, *vid.*, Dieter Nohlen: «El desarrollo de la Ciencia Política en América Latina», en José Ramón López Rubí Calderón (Coordinador): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, obra citada, págs. 101-117.

todo un contingente de discípulos, todos ellos mancomunados y solidarios con su maestro, que acudían de diversas partes del mundo, y que hoy en día gozan de una amplia reputación y prestigio en el campo de la Ciencia Política: Petra Bendel, Carlos Huneeus Madge, Michael Krennerich, Bernhard Thibaut, Harald Barrios, Mario Baeza Fernández, Roberto Cifuentes Allel, Juan Jaramillo Pérez, Susana Sottoli, Martín Lauga, Line Barreiro, Claudia Zilla, Fernando Tuesta Soldevilla, entre otros⁽¹³⁾. Su sentido de responsabilidad como docente lo acentuó con creces cuando fue Director del Instituto de Ciencia Política entre los años 1978 y 1979 y Decano de la Facultad de Historia y Filosofía de 1990 a 1992. En 1989 Nohlen recibió la amable invitación para que fuera a enseñar a la Universidad de Tübingen, empero, optó por quedarse en la ciudad de Heidelberg.

De ahí que la Escuela de Heidelberg –primero como grupo de Derecho Electoral– a través del Instituto de Ciencia Política que fue fundado en 1958, siguiendo la férrea tradición de sus antecesores, en esta ocasión bajo la guía de Nohlen, se propuso desarrollar una filosofía de trabajo mediante dos coordenadas bien definidas, que constituyen una nueva alternativa de investigación en la Ciencia Política: *a) el enfoque histórico-empírico*, que tiene como referencia los supuestos epistemológicos y teóricos y *b) el institucionalismo contextualizado*, entendido como una aplicación concreta de esos supuestos al análisis institucional y comparativo⁽¹⁴⁾.

Tras lo que ya hemos dicho, recuérdese que: «El *institucionalismo contextualizado* aboga por un concepto de institución estrecho y concentrado, de conformidad con los temas clásicos del *institucionalismo político*, pero con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el institucionalismo clásico. Las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del Sistema Político (la es-

(13) *Vid.* Florian Grotz: «Dieter Nohlen. El contexto hace la diferencia», en: <http://juridicas.unam.mx/>

(14) Para mayores detalles, *vid.* Richard Ortiz Ortiz y José Reynoso Núñez: «Dieter Nohlen y el estudio de la democracia y las instituciones políticas en América Latina», en José Ramón López Rubí Calderón (Coordinador): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, obra citada, págs. 17-57.

tructura del Estado, el Sistema de Gobierno y el Sistema Electoral) y el Sistema de Partidos, que se distinguen por sus características formales, organizacionales, político-estructurales y político-culturales»⁽¹⁵⁾.

En el orden de los resultados, la faena de estudio de la afamada «Escuela de Heidelberg», en cuanto respecta a investigación electoral, viene explicando, orientando y proyectando ideas útiles de manera objetiva y con notable rigor discursivo. Es un hecho altamente significativo que la Escuela de Columbia, la Escuela de Francfort y la Escuela de Michigan, digámoslo con franqueza, en los respectivos campos de estudios cumplen un rol importante con proyección en la comunidad académica y en los diversos estamentos de la sociedad y de la vida democrática. Sin embargo, no han alcanzado la amplitud de miras y la proyección *extra muros* de la Escuela de Heidelberg que es, a la verdad, una comunidad intelectual modélica y digna de ser imitada.

Adicionalmente, el infatigable magisterio de Nohlen se puede resumir a través de su magnífico ensayo, cuyo título lo dice todo: «¿Cómo enseñar y cómo estudiar Ciencia Política?». Este punto merece particular atención. Veamos. Al respecto, Nohlen sintetiza la respuesta en cuatro dimensiones de reflexión:

«La primera se refiere al campo o cuerpo de conocimiento que engloba la Ciencia Política. Allí se desarrollan dos ideas: por un lado, lo que son sus áreas para una diferenciación interna de la disciplina y, por el otro, lo que son las áreas propias necesarias para poder formar una disciplina temáticamente completa. [Integrar].

La segunda dimensión se refiere –tomando en cuenta el objeto de estudio de la Ciencia Política y sus respectivas consecuen-

⁽¹⁵⁾ *Vid.* la voz «Institucionalismo Contextualizado», a cargo de Richard Ortiz Ortiz, en Dieter Nohlen (y otros): *Diccionario de Ciencia Política*, t. I, A-I, Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz, México, D.F., 2006, pág. 729-730. Antecede Presentación de Francisco Berlín Valenzuela y Prólogo de Dieter Nohlen. Por nuestra parte, también hemos seguido las ideas del maestro alemán Dieter Nohlen. *Vid.* José F. Palomino Manchego (Con la colaboración de Richard Cuadros Soldevilla y Rolf Pérez Camarena): *Aportes para la institucionalización de la Escuela de Ciencia Política. Informe de Gestión (2005-2006)*, UNMSM, Lima, 2007.

cias epistemológicas – a la lógica y la metodología de la disciplina. [Diferenciar].

La tercera dimensión se centra en un método específico cuya enseñanza parece –acota Nohlen– de primer orden: el método comparativo. [Comparar]⁽¹⁶⁾.

La cuarta dimensión, finalmente, tiene que ver con la enseñanza de la disciplina en un nivel de abstracción que dista lo suficiente de la política cotidiana para que el alumnado entienda que política y Ciencia Política son dos cosas distintas, dados, ante todo, los diferentes objetivos y los correspondientes tipos de argumentos que caracterizan sendos discursos»⁽¹⁷⁾. [Justificar].

En consonancia con estas preocupaciones, se advierte que su ascendente carrera y la función intelectual, tan rica en frutos, que cumple Dieter Nohlen, va de la mano, entre otros postulados, con la defensa y salvaguarda de la democracia, el pluralismo político, la legitimidad y la gobernabilidad en América Latina. De todas formas, nuestro autor como buen cientista pone el dedo en el verdadero problema, mediante el proceso de investigación: planteamiento, recopilación de datos, evaluación y resultados.

III. ACTIVIDAD INVESTIGADORA Y DISTINCIIONES

Recuerde el lector que, el *continuum* de la vida y obra fértil –el campo de estudio– de Dieter Nohlen se puede esquematizar al compás del siguiente núcleo temático: a) Sistemas electorales y partidos políticos, en perspectiva cualitativa y cuantitativa. b) Democracia y consolidación democrática. c) Instituciones y reforma política. d) Renovación del presidencialismo: estabilidad y gobernabilidad democrática, a través de los siguientes aspectos: d.1) Falsación empírica de hipótesis teóricas. d.2) Concepción antropológica abierta. d.3) Evaluación histórica y multifuncional de los sistemas de gobierno en contextos específicos.

⁽¹⁶⁾ *Vid.*, a título de mero ejemplo, Dieter Nohlen: *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Rubinzel-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007. Antecede Prólogo de Daniel Zovatto y Adrián Ventura.

⁽¹⁷⁾ *Cfr.* Dieter Nohlen (y otros): *Diccionario de Ciencia Política*, t. I, A-I, obra citada, pág. XVII y XXIV-XXV, respectivamente.

d.4) Evaluación comprensiva y heurística de los éxitos, debilidades y potencialidades de los sistemas de gobierno. d.5) Diferenciación de los arreglos institucionales dentro de las formas básicas de los sistemas de gobierno. d.6) Restricción de la importancia de factores institucionales en contextos no consolidados y d.7) Reformas políticas a la medida⁽¹⁸⁾.

Es más, como ha subrayado Fernández Baeza, de manera singular: «Totalitarismos y autoritarismos, transición y consolidación de la democracia, presidencialismos y parlamentarismos, sistemas mayoritarios y proporcionales, partidos políticos aquí y allá, han sido los campos de batalla conceptuales y metodológicos en los que Dieter Nohlen se ha batido 40 años contra las modas y tentaciones, sólo provisto de las armas de la rigurosidad conceptual y metodológica»⁽¹⁹⁾.

Ahondando más precisiones, Fernández Baeza sostiene con razón que: «Dieter Nohlen ha contribuido con sus conocimientos a la reforma electoral de muchos países, especialmente en América Latina [Argentina, Bolivia, México, Perú, por citar unos cuantos] y la península ibérica. En casi todos ellos, el debate sobre los sistemas electorales formó parte de las transiciones desde los autoritarismos a las democracias sobreponiendo el sesgo técnico y abstracto que le es propio, y adquiriendo una connotación política de enorme trascendencia. En esa tarea, Nohlen no sólo confrontó sus teorías con los diseñadores de las instituciones y los políticos llamados a ponerlas en movimiento, sino también con los grandes especialistas, como Maurice Duverger y Giovanni Sartori. Con el primero polemizó con respecto a los efectos de los sistemas electorales sobre sus sistemas de partidos, especialmente sobre España en los inicios de su transición, y con el segundo sobre los límites de la ingeniería electoral en las múltiples transiciones después de 1989.

(18) Así lo resumen de manera magistral sus discípulos Ricardo Ortiz Ortiz y José Reynoso Núñez: «Dieter Nohlen y el estudio de la democracia y las instituciones políticas en América Latina», en José Ramón López Rubí Calderón (Coordinador): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, obra citada, pág. 22-33.

(19) Cfr. Mario Fernández Baeza: «Ciencia Política y Política: Sobre la persona y obra de Dieter Nohlen», en Revista de Ciencia Política, vol. 25, nº 1, Santiago, 2005, pág. 263. Publicado también en José Ramón López Rubí Calderón (Coordinador): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, obra citada, págs. 149-162.

Como se ve, el nivel científico se puede combinar con la visión puesta en los temas concretos de la política práctica»⁽²⁰⁾.

En término generales, la Universidad de Heidelberg (en latín, *Ruperto Carola Heidelbergensis*), la más antigua de Alemania, que fue fundada por Ruperto I (1352-1410) el 18 de octubre de 1386, identificada con pensadores de talla mundial como el filósofo George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), cuyo *ethos* ha tenido gran resonancia en la Teoría Política, hoy en día constituye el paradigma a seguir por otros centros superiores de estudio a favor de la Ciencia Política. Y los discípulos del siempre adolescente Dieter Nohlen, formados en la atmósfera cultural de dicha Universidad, están seguros que su lema *Samper apertus* («el libro de aprendizaje está siempre abierto») les ha de servir como referente obligatorio para seguir prodigando, en sus respectivos países, las enseñanzas del maestro en la disciplina de sus amores: la Ciencia Política (o politología) que, a propósito, ha sido conceptualizada por Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze como: «una disciplina de las Ciencias Sociales (a veces incluida también entre las Ciencias Humanas) [que] se ocupa de la convivencia de los seres humanos como ciudadanos, y de la cuestión de cómo esta convivencia está regulada y debe ser regulada de manera generalmente vinculante bajo puntos de vista institucionales (*polity*), procedimentales (*politics*) y objetivo-materiales (*policy*)»⁽²¹⁾.

En cuanto respecta a las distinciones que Nohlen tiene a cuestas, como resultado feliz de su reconocido tesón profesional, las resumiremos seguidamente:

(20) Cfr. Mario Fernández Baeza: «Ciencia Política y Política: Sobre la persona y obra de Dieter Nohlen», artículo citado, pág. 268. Sobre las críticas de Nohlen a Duverger y Sartori, *vid.* Matthias Catón: «Investigación sobre sistemas electorales: 150 años de un debate en curso», en José Ramón López Rubí Calderón (Coordinador): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, obra citada, págs. 119-134. *Vid.* también, sobre los efectos de la ingeniería constitucional en el terreno práctico, los planteamientos importantes de Domingo García Belaunde: «La reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional», en Lecturas sobre Temas Constitucionales, nº 15, *Perú 2000: Un triunfo sin democracia*, CAJ, Lima, 2000, págs. 109-132.

(21) *Vid.*, voz: «Ciencia Política», en Dieter Nohlen (y otros): *Diccionario de Ciencia Política*, t. I, A-I, obra citada, pág. 158.

- Premio Max Planck, compartido con Sonia Picado Sotela, por su valiosa cooperación científica con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1991).
- Premio especial junto con Franz Nuscheler, para «Das politische Buch», de la Fundación Friedrich Ebert por su *Manual del Tercer Mundo* (1995).
- Premio de la Universidad de Augsburgo para estudios sobre España y Latinoamericanos (2000).
- Reconocimiento «Outstanding Academic Book of the Year» del us *Library Journal Choice* (2000).
- Profesor Emérito y Medalla de Honor de la Universidad de Heidelberg (2005).
- Diploma *Honoris Causa* de Administrador de elecciones otorgado por la Universidad de París II (2005).
- Profesor *Honoris Causa* de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador (2009).

IV. PUBLICACIONES

Anclado firmemente en los mismos valores que sus maestros, Dieter Nohlen durante su itinerario intelectual tiene en su haber un sinnúmero de publicaciones, especialmente en idioma castellano, algunas ya citadas líneas arriba, tal como a continuación podrán comprobar los lectores. Los temas-nervios de su pensamiento se reflejan a través de los respectivos títulos que llevan cada una de sus obras, conforme se puede colegir de su propia lectura. He aquí un escueto inventario de sus obras que Nohlen ha redactado con impulso ascensorial y volcado todo su devoto empeño :

- *Wahlsysteme der Welt [Sistemas electorales del mundo]*, Piper, Munich, 1978.
- (comp.): *Lexikon Dritte Welt [Diccionario del Tercer Mundo]*, Signal, Baden-Baden, 1980 (12^a. edic., Reinbek, 2002).
- *Un análisis del sistema electoral nicaragüense*, Fundación Manolo Morales, Managua, 1984.
- *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friedrich Ebert, Caracas, 1984.

- *Whalen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Heidelberg, 1984.
- *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, IIDH-CAPEL, San José, 1987.
- *Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo. Conceptos y experiencia europea*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1988.
- y Grupo de Investigación Heidelberg: *Apuntes sobre democracia y representatividad en el sistema electoral dominicano*, Taller, Santo Domingo, 1989.
- y Solari, Aldo (comps.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988.
- y De Riz, Liliana (eds.): *Reforma institucional y cambio político*, CEDES/Legasa, Buenos Aires, 1991.
- y Fernández Baeza, Mario (eds.): *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- y Rial, Juan (eds.): *El Uruguay de la redemocratización, partidos, actores políticos*, Montevideo, 1991.
- (ed.): *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Editorial Síntesis, S.A. y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, UNAM, México, D.F., 1993.
- (ed.): *Elecciones y sistema de partidos en América Latina*, IIDH-CAPEL, San José, 1993.
- *Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering*, documento de trabajo n° 14, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Heidelberg, 1994.
- *Electoral Systems. Options for Pakistan*, Fundación Friedrich Ebert, Islamabad, 1995.
- y Kasapoviæ, Mirjana: *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen [Sistemas electorales y cambio de sistema en Europa del Este. Génesis, consecuencia y reforma de las instituciones políticas]*, Leske & Budrich, Opladen, 1996.

- *Elections and Electoral Systems*, Macmillan, New Delhi, 1996.
- *Sistemas electorales en Europa del Este. Génesis, crítica, reforma*, Colección Temas de la Democracia 3, IFE, México, D.F., 1997.
- y Fernández Baeza, Mario (eds.): *El presidencialismo renovado*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- y Krennerich, Michael y Thibaut, Bernhard (eds.): *Elections in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, México, D.F., 1999.
- y Grotz, Florian y Hartmann, Christof (eds.): *Elections in Asia and the Pacific*, 2 vols., Oxford University Press, Oxford, 2001.
- *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3^a edic. revisada y aumentada, FCE., México, D.F., 2004.
- *Elections in the Americas*, 2 vols., Oxford University Press, Oxford, 2005.
- y Hildenbrand, Andreas: *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik [España, Economía, sociedad, política]*, Wiesbaden vs. Verlag, 2005.
- y Schultze, Rainer-Olaf (eds.): *Lexikon der Politikwissenschaft [Diccionario de la Política]*, 2 vols., 3^a edic., C. H. Beck, Munich, 2005.
- y Catón Matthias y Stöver, Philip (eds.): *Elections in Europe*, 3 vols., Oxford University Press, Oxford, 2007.
- *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme [Derecho electoral y sistema de partidos. Teoría y empiria de los sistemas electorales]*, 6^a edic., Leske & Budrich, Opladen, 2009.

V. BREVE ALUSIÓN AL LIBRO «LA DEMOCRACIA. INSTITUCIONES, CONCEPTO Y CONTEXTO»

A los efectos de nuestro estudio, cuando se le planteó a Nohlen en México, con ruego amistoso, la idea de publicar en el Perú su libro *La democracia. Instituciones, concepto y contexto*, no supo resistirse a la cordial solicitud que le formulamos. No era por cierto la primera vez que el cientista alemán contribuía con sus ideas a la formación de los futuros

polítólogos peruanos y de nuestra clase política. En efecto, en la Revista Peruana de Derecho Público, por iniciativa de su director Domingo García Belaunde (Lima, 1944) vio la luz el año 2008 su ensayo «Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia», el cual ahora forma parte del presente libro.

A este propósito, Nohlen afirma que: «La jurisdicción constitucional tiene efecto sobre la consolidación de la democracia en América Latina, pero lo ejerce sólo sufriendo ella misma el efecto de un sinnúmero de factores que condicionan su quehacer, especialmente, el estado de la propia consolidación. Sólo el enfoque diferenciado nos permite darle el justo peso a la jurisdicción constitucional en la región, aunque va seguir dependiente del éxito final de la consolidación»⁽²²⁾.

Con anterioridad, en el año de 1993, los lectores peruanos se beneficiaron con su artículo «Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas». Consecuente con su propio pensamiento, Nohlen ya advertía en aquella ocasión que: «En América Latina, la crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, visión que trae como consecuencia obvia la necesidad de realizar modificaciones institucionales, mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias. Aquí es imperioso tener presente todo un catálogo de problemas al debatir sobre la introducción de formas parlamentarias en América Latina»⁽²³⁾.

No puede pasarse por alto tampoco el hecho de que en el año de 1993 la Fundación Friedrich Ebert publicó en el Perú un libro de Nohlen que tiene el siguiente título, objeto de su labor predilecta: *Sistemas*

(22) Vid. Dieter Nohlen: «Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia», en Revista Peruana de Derecho Público, Año 9, n° 17, Julio-Diciembre, Lima, 2008, págs. 33-61, en concreto, págs. 54-55.

(23) Vid. Dieter Nohlen: «Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas», en Lecturas Constitucionales Andinas, n° 2, *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, CAJ, 1993, págs. 34-65, en concreto, pág. 36. El referido artículo se publicó originalmente en Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza (Editores): *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991, págs. 13-36.

electorales de América Latina. Debate sobre su reforma, en donde prueba con creces la línea de investigación que ha cultivado y enriquecido con nuevos matices al correr de los años: «El debate sobre reforma electoral en América Latina se inserta en la extensa discusión sobre reformas suscitada a raíz de la redemocratización de los sistemas políticos en los años 80 y de la situación de crisis de la región. Comprende, así, la reforma del Estado, su alcance y función, su estructura (descentralización) y la reforma de las instituciones políticas, particularmente el presidencialismo y el tema electoral»⁽²⁴⁾. En su sentir, los problemas de la descentralización en América Latina se deben superar sobre la base de un proceso democratizador. Es decir: *a)* una mayor democratización institucional, *b)* una mayor democratización social y *c)* una mayor democratización socioeconómica. Nohlen es realista, por cuanto está plenamente convencido que este desarrollo político es global. Por eso es que siempre ha tenido en cuenta, para la explotación de sus enjundiosos estudios, la «ola de democratización» sucedida entre los años 1974 y 1990 apoyado en el pensamiento del politólogo de la Universidad de Harvard y Presidente de la American Political Science Association, Samuel P. Huntington (1927-2008)⁽²⁵⁾.

Tres años después, en 1996, con ocasión del «Simposio sobre Reforma Electoral» que tuvo lugar en Lima el 2 de abril, Dieter Nohlen abordó uno de sus temas favoritos, y que constituye el centro de su pensamiento, sin desmerecer otros tópicos que ha desarrollado con singular maestría: «Sistemas electorales y reforma electoral». En aquella ocasión puso énfasis en el campo de la disciplina denominada Derecho Electoral, subrayando, a modo de encuadre preliminar, en un sustancioso y pulcro trabajo, lo siguiente: «Con el presente estudio queremos introducirnos en el campo específicamente politológico de los sistemas electorales y de las opciones que se ofrecen respecto a su reforma. Esto significa que intentaremos abarcar toda la gama de cues-

tiones vinculadas con los distintos enfoques –normativos y empíricos, teórico-analíticos e histórico-textuales–, concepciones y prácticas (o de ingeniería política). Al mismo tiempo buscaremos transmitir de manera compacta, el estado actual de conocimientos tal y como se le presentan al especialista en la materia. Ante los candentes debates sobre el tema de la reforma electoral en un gran número de países, el carácter instructivo y la renuncia a confrontaciones científicas se corresponden con un objetivo adicional de esta introducción: satisfacer la demanda respectiva de un amplio público en la ciencia y en la política»⁽²⁶⁾.

Debemos consignar también que, durante los días 24 al 27 de setiembre de 2002 en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú se organizó el Foro «Estado, Sociedad Civil y Democracia en las Américas», conmemorando el primer año de vigencia de la Carta Democrática Interamericana. En esa oportunidad, Dieter Nohlen –en su condición de politólogo comparatista y contextualista, tal como él mismo lo ha reconocido– abordó el tema «Percepción sobre la Democracia y desarrollo político en América Latina». Su exposición la centró en tres parcelas bien definidas: *a)* La lectura de los datos de Latinobarómetro en el nivel de la región y el diseño de las tendencias generales en el desarrollo de la democracia en el subcontinente en los últimos años. *b)* La interpretación de los datos de Latinobarómetro país por país, tomando en cuenta las diferencias entre ellos. Y, *c)* Desde un enfoque comparatista, explicar el alcance analítico de las percepciones sobre la democracia en América Latina⁽²⁷⁾. Como es sabido, el Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Vid. Dieter Nohlen: «Sistemas electorales y reforma electoral», en Fernando Tuesta Soldevilla (Editor): *Simposio sobre reforma electoral*, Fundación Internacional para sistemas electorales (IFES), Lima, 1996, págs. 25-68, en concreto, pág. 25.

⁽²⁷⁾ Cfr. Dieter Nohlen: «Percepción sobre la Democracia y desarrollo político en América Latina», en Asociación Civil Transparencia (Eds.): *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y Evaluación*, Lima, 2003, págs. 145-173.

⁽²⁸⁾ Para mayores detalles, *vid.* <http://www.latinobarometro.org/>

Mas no hemos de perder de vista que, el año 2003, cuando la Comisión de Constitución del Congreso de la República del Perú se encontraba redactando el Proyecto de Reforma Constitucional, Dieter Nohlen contribuyó al debate alturado en nuestra sociedad civil, con conocimiento de causa, aportando algunas alternativas y criterios que a continuación se detalla:

«En primer lugar, hay que resaltar la existencia de diferentes funciones en el procedimiento electoral: la dirección, administración y vigilancia de los procesos electorales, por una lado, y la resolución jurisdiccional en caso de litigios por el otro.

En segundo lugar, vale pensar si es conveniente que estas funciones sean ejercidas por un mismo órgano o que cada una de ellas esté en un órgano especializado. La perspectiva comparada no nos enseña nada definitivo. Mientras que algunos países tienen órganos distintos para una y otra tarea, otros asignan ambas funciones a un mismo órgano.

En tercer lugar, es necesario buscar criterios teóricos válidos y ampliamente sostenidos para poder optar por una u otra alternativa. La razón sana para entregar las funciones diferentes a dos órganos se apoya en el principio de la división de poderes, la función ejecutiva independiente y autónoma de la jurisdiccional; esta, a su vez, autónoma e independiente de la ejecutiva.

En cuarto lugar, es necesario tomar en cuenta el contexto: Perú y su historia electoral. Desde la perspectiva de hacer valer el aprendizaje histórico del país, [...] parece conveniente optar por el modelo de organización electoral que dé las mayores garantías para el cabal cumplimiento de cada una de las funciones. La opción, según este criterio, es igualmente la de órganos especializados de plena autonomía e independencia»⁽²⁹⁾.

(29) *Vid.* Dieter Nohlen: «¿Qué sistema electoral...?», en *El Comercio*, Lima, 21 de mayo de 2003, pág. a15.

Nuestro autor presta sus afanes y da lo mejor de sus ideas. En efecto, muchos de los artículos citados en las páginas precedentes se complementan ahora con los que Nohlen también ha publicado en la Revista Elecciones, que edita la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), siendo uno de los miembros del Consejo Editorial: «Sistemas electorales: diez diferenciaciones y una recomendación» (nº 1, noviembre, 2002, págs. 11-19); «Desafíos de la democracia contemporánea» (nº 2, diciembre, 2003, págs. 11-22); «La participación electoral como objeto de estudio» (nº 3, julio, 2004, págs. 137-157); «Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales» (nº 6, noviembre, 2006, págs. 15-44); «El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal (La igualdad electoral en debate-con una mirada a Venezuela) (con la colaboración de Nicolas Nohlen, nº 7, noviembre, 2007, págs. 139-166) y «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada» (nº 8, enero-septiembre, 2008, págs. 175-194).

Y en fecha reciente, conservando el tono crítico-constructivo, ha colaborado en el Libro-Homenaje a Diego Valadés que lleva por título *El control del poder*, con su ensayo «El control del poder en procesos de transición». Acertadamente, Nohlen llama la atención acerca de los *procesos históricos concretos*, para de esa forma ver cómo se desenvuelve el *topos* del control del poder en situaciones cambiantes, a través de tres dimensiones de comparación: a) La diacrónica o vertical. b) La comparación sincrónica o horizontal entre países. Y, c) La comparación diferida en el tiempo, es decir, un tipo de comparación mixta entre las dos primeras comparaciones. Para ello, Nohlen escoge tres países: Alemania (un caso de ruptura y refundación de la democracia, después de haber sido liberada de un régimen totalitario), España (un caso de transición pactada de contenido rupturista, después de la muerte del dictador y de haberse demostrado la inviolabilidad del continuismo) y México (un caso de transición lenta y continua hacia el pluralismo político)⁽³⁰⁾.

(30) *Vid.* Dieter Nohlen: «El control del poder en procesos de transición», en Peter Häberle y Domingo García Belaunde (Coords.): *El control del poder*, Libro-Homenaje a Diego Valadés, II ts., Cuadernos del Rectorado de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima, 2009, t. I, págs. 387-397, en concreto, pág. 388. Antecede Liminar de Luis Cervantes Liñán y Estudio Preliminar de José F. Palomino Manchego.

En cuanto respecta a los fines prácticos de su libro que se rotula *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, importante aunque no el único, diremos lo siguiente:

- a) Su estructura se moldea a tenor de un puñado de 20 artículos (en 6 capítulos: §I. La democracia hoy. Estructuras y desafíos. §II. Formas de gobierno y renovaciones institucionales. §III. Sistemas electorales y sus reformas. §IV. Federalismo y Estado de Autonomías. §V. Jurisdicción constitucional y justicia electoral, y §VI. Cultura política y objetos de controversia), en su mayoría producto de las conferencias magistrales que en los últimos tiempos ha venido dictando en diversos países de América Latina. Como ya se ha significado, Nohlen es un viajero impenitente, una especie de Marco Polo, en términos figurativos, tal como lo expresa Claudia Zilla⁽³¹⁾.
- b) Nohlen, en su condición de científico político, ofrece ahora en su obra el enfoque (*approach*) metodológico Histórico-empírico (premisas metateóricas y metodológicas), entendido como un enfoque de investigación inductiva y cualitativa que se ubica en la Investigación Cualitativa de la Política y en el Neoinstitucionalismo, a través de ejes programáticos básicos sobre los cuales gira, precisamente, la «Escola de Heidelberg», a la que ya nos hemos referido prolíjamente con anterioridad: *i)* El tratamiento cuidadoso de los conceptos. Las definiciones deben tener un alto componente empírico y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, en el sentido de que las diferencias deben dominar sobre los aspectos comunes. *ii)* El análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo. El conocimiento del caso individual es, por lo tanto, importante porque solamente por un procedimiento inductivo se puede lograr una comprensión teórica que esté empíricamente fundada. *iii)* El empleo sistemático del método comparativo. El enfoque Histórico-empírico está abierto a las contribuciones de otros métodos de investigación (pluralismo metodológico). No obstante, el método comparativo

⁽³¹⁾ Vid., Prólogo de Claudia Zilla, en: Dieter Nohlen: *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Claudia Zilla (Editora), 1^a. reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México -Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 2005, pág. 5.

- mantiene una posición privilegiada. *iv)* Una concepción de causalidad social compleja. La causalidad es concebida como circular y recíproca, es decir, que los efectos influyen en las causas; también es relativa en el sentido de que, en una determinada relación causal, la participación de los factores en lo que es causa y efecto puede variar constantemente. *Y, v)* La consideración de las contingencias históricas⁽³²⁾.
- c) Además, con una perspectiva actual, las premisas metateóricas y metodológicas del pensamiento nohleano trasuntan a todas luces en el ensayo introductorio del presente libro que tiene por título «Conceptos y contexto en el análisis comparativo».
 - d) El vocablo «democracia» también constituye uno de los pilares fundamentales del pensamiento nohleano. El título del libro *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto* lo dice todo. La voz «democracia», tal como se colige de la lectura que aparece en el *Diccionario de Ciencia Política*⁽³³⁾, es multívoca y contiene diversas connotaciones: democracia consociacional, democracia cristiana, democracia delegativa, democracia deliberativa, democracia económica, democracia identitaria, democracia industrial, democracia interna (del Partido), democracia militante, democracia parlamentaria, democracia participativa, democracia plebiscitaria, democracia popular, democracia proporcional, democracia representativa, democracia social, democracia de asamblea, democracia de base, democracia de Canciller, democracia de competencia, democracia de concordancia, democracia de negociación, democracia de partidos, democratización, etc.
 - e) A fin de cuentas, tal como lo tematiza su autor, «la democracia necesita una cultura democrática en la que pueda fundamentarse», con el firme reto de alcanzar los logros propuestos en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho. Y, la presente obra *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, acompañada de objetivos eminentemente académicos y de jugosas líneas, se sitúa en ese propósito.

⁽³²⁾ Vid., la voz: «Enfoque Histórico-empírico» a cargo de Richard Ortiz Ortiz, en el *Diccionario de Ciencia Política*, t. I, obra citada, págs. 484-486.

⁽³³⁾ Vid., las diversas voces acerca de la «democracia» en el *Diccionario de Ciencia Política*, t. I, obra citada, págs. 335-357.

Se desprende de lo sentado anteriormente que Nohlen ha ejercido una notoria influencia en la Ciencia Política y en el Derecho Constitucional peruano. Su pensamiento, muy rico en sugerencias y matices, se ha familiarizado en nuestro medio, como producto de su vocación y entrega con arrojo dialéctico de los temarios democráticos ya alegados y expuestos con anterioridad. De ahí que sus opiniones son estimulantes y aleccionadoras.

VI. VALORACIONES CONCLUSIVAS

Sin ningún atisbo de dudas, estamos frente a una obra de encomiable mérito: *La democracia. Instituciones, concepto y contexto*. Por eso es que –he de reconocerlo– me siento complacido el haber redactado estas líneas. La riqueza del presente libro, dirigido al público culto de lengua española, tanto por su calidad como por su cantidad, está fuera de cualquier duda. Como todo buen pensador, y por tanto político alemán, Nohlen –científico comprometido con la sociedad civil– ha sabido condensar su pensamiento a través del tiempo recurriendo al paisaje o vitrina comparada, en especial América Latina, que constituye un laboratorio que nadie como él ha sabido explorarlo a través del análisis teórico, como también mediante el trabajo de campo de las prácticas institucionales que las ha visto de cerca, producto de sus permanentes y provechosos viajes. En realidad, en América Latina, el fortalecimiento y la legitimidad del Estado de Derecho se debe mucho a él, aun cuando, de parte de la clase política hay bastante por hacer.

Por lo demás, me remito al contenido del presente libro, cuyo mensaje en clave del discurso político y politológico –al igual que sucede con todas las obras de Nohlen– se puede resumir, entre otros muchos cometidos, de la siguiente manera: superar las peligrosas conductas y discursos populistas, cuyas perspectivas desestabilizadoras ponen en juego la democracia en los Estados contemporáneos, aprovechándose de la debilidad institucional, ya sea por los gobernantes de turno o por los partidos políticos representativos, que muchas veces han dejado de lado la rectitud de sus principios para convertirse en autoritarios y dictatoriales. Y por tanto, consolidar la gobernabilidad a través del control democrático, desterrando las opciones y utopías democráticas radicales, con prácticas políticas legitimadas que no vulneren las reglas de juego democrático consagradas en la Constitución, cuya misión fundamental ante la sociedad civil o actores sociales es, precisamente, reafirmar que es una norma jurídica y un código de valores, y sin cuya lectura no se puede practicar una verdadera cultura cívica y política.

Así, no se equivocó el célebre amparista mexicano Héctor Fix-Zamudio (Méjico, D.F., 1924), cuando sentenció que: «...el profesor Dieter Nohlen es uno de los juristas europeos que conoce a profundidad el Derecho Constitucional latinoamericano, especialmente en el campo de Derecho Electoral, pero que también ha analizado los matices tradicionales y actuales de los sistemas presidenciales de nuestra región. Por tanto, como político, su lúcido pensamiento ha influido en forma preeminente en la doctrina de nuestros constitucionalistas. Justo es hacerle un reconocimiento»⁽³⁴⁾.

En general, lógicamente que Dieter Nohlen ha llegado a la séptima decena de la vida en toda la lucidez de su pensamiento. En ese cielo de su vida, inadie como él tiene voz autorizada para opinar con propiedad sobre el proceso democratizador y sobre el presidencialismo en América Latina⁽³⁵⁾, en donde ocupa un lugar decisivo! Por eso es que, apoyándose en el tratamiento académico, Nohlen siempre recuerda lo siguiente: «Es importante profundizar la democracia en América Latina», en cuya región las debilidades de los partidos políticos y los patrones de conducta de la clase política, en más de una ocasión dejan mucho que desear. Acorde con estas consideraciones, sirva pues el presente libro *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, que se suma a su nutrida bibliografía, para reafirmar sus ideas, esbozadas con meridiana claridad, dirigidas ahora a los ávidos lectores peruanos.

Méjico, D.F., febrero de 2006.
Lima, noviembre de 2009.

⁽³⁴⁾ *Vid.* Exordio de Héctor Fix-Zamudio al libro coordinado por José Ramón López Rubí Calderón, y que lleva por título: *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, obra citada, pág. 10.

⁽³⁵⁾ *Vid.*, por ejemplo, las recientes e interesantes reflexiones de Dieter Nohlen que llevan por título: «El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate», en Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coordinadores): *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making presidentialism work*, UNAM-Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral, Méjico, D.F., 2009, págs. 33-43. Antecede Presentación de Vidar Helgesen y Héctor Fix Fierro. Se trata de un libro colectivo de capital importancia que tiene como finalidad la comprensión del papel potencial que desempeñan los sistemas presidenciales en las democracias y en los procesos de democratización, así como de las características del diseño institucional en los sistemas presidenciales.

PRESENTACIÓN DEL AUTOR

El presente volumen reúne veinte artículos, escritos a lo largo de la última década y media. En su gran mayoría corresponden a conferencias magistrales expuestas en varios países de América Latina sobre temas que los organizadores de los eventos han sugerido. Allí reside su variedad, carácter de la antología incluso exaltado por la propia selección. He publicado varios libros en el mercado latinoamericano que se centran en una temática, en la mayoría de los casos en sistemas electorales e instituciones de gobierno, campos de investigación que he frecuentado durante más de cuarenta años. Pero el presente volumen traspasa esta frontera. Obviamente no deja totalmente fuera mis contribuciones a los temarios que más me han atraído como investigador y han suscitado el interés de los colegas e instituciones latinoamericanos al invitarme para charlar. Estos temas cubren la introducción y los dos primeros capítulos del libro. Los tres restantes ofrecen artículos en su mayoría solitarios, o sea no integrados en un constante interés y empeño en mis investigaciones.

Más allá de la variedad de temas, la presente selección me ofrece la oportunidad de presentar mi enfoque metodológico, el enfoque histórico-empírico, en su uso transversal. Recientemente, un politólogo colombiano me hizo el comentario que mi enfoque es en parte causal, en parte sistémico. Tiene razón. No descarto el interés de la Ciencia Política por relaciones causales. Sin embargo, siempre me he enfrentado con monocalusalismos y reduccionismos. Me interesan por sobre todo las variables que intervienen en una posible relación causa-efecto de las variables escogidas para tal estudio causal, conforme con Max Weber que estableció el tipo ideal no en función de un saber nomotético, sino para poder detectar y estudiar mejor los factores que hacen que los fenómenos reales difieran del tipo ideal. Este interés por lo específico

co en su contexto fundamenta la orientación hacia el enfoque sistémico, en el que la multitud de variables, su estructura e interacción en un sistema y de este a su vez con su entorno, son claves para un entendimiento de la realidad que corresponde más a su complejidad. Esta convicción se nutre, además, por la propia experiencia, cuando uno se sale de la casa analítica y pasa al mundo de lo operativo a través de la consultoría política. El artículo sobre conceptos y contexto en el análisis comparativo que sirve de introducción al libro, lo he escogido porque comparado con todos los demás me parece el más idóneo para transmitir las premisas metateóricas y metodológicas de mi pensamiento como científico político.

Pasamos ahora rápidamente revista de los cinco capítulos que dan estructura a la antología. El primero se dedica en dos artículos a la democracia hoy, percibe la situación en la que se encuentra, en forma de distintos desafíos en vez de déficits, aunque llama la atención a su mayor condición de ser en América Latina, una democracia sin confianza. En este marco se consideran conceptos como el capital social, su incidencia en América Latina, y la ambivalencia del rol de la sociedad civil en el proceso de consolidación de la democracia constitucional en la región. Este punto de referencia es pertinente para la gran mayoría de las contribuciones, obviamente respecto al ámbito político-institucional, al que se dedican los siguientes dos capítulos. El primero de ellos trata los sistemas de gobierno y entra en el debate sobre renovaciones institucionales.

El siguiente capítulo, reproduce primero el muy citado artículo sobre la trilogía sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, que enseña la manera como están interconectados los tres fenómenos. Sigue el artículo sobre presidencialismo versus parlamentarismo, en el que trato de distinguir entre dos enfoques contrapuestos. Confieso que el tono es un poco polémico. Sin embargo, a veces este estilo es necesario para poner de relieve las diferencias y en esta oportunidad contrarrestar un *consulting* político muy influyente que según mi convicción no hubiera tenido efectos positivos para América Latina. Presento allí mi postura presidencialista como más adecuada al contexto político-cultural de América Latina y la renovación del presidencialismo como estrategia gradual de adaptación del

sistema político vigente a un funcionamiento que contribuye a la gobernabilidad democrática. En el siguiente trabajo relativo a opciones institucionales en el debate sobre la reforma política en México, explicito más detenidamente mis ideas generales en la materia y sugerencias dirigidas a un país específico.

El capítulo que sigue, sistemas electorales y sus reformas, empieza con un estudio de la relación de los sistemas electorales con sus entornos, interrelación que pone en cuestión la función de variable independiente que normalmente juega el sistema electoral en los análisis causa-efecto. Se desglosan los factores contextuales que pueden interferir en las consecuencias de los sistemas electorales, más allá del hecho que un sistema electoral es por regla general el resultado de una opción política por parte de los partidos políticos. El siguiente artículo sobre génesis y evaluación del sistema electoral español se dedica justamente a este aspecto poco estudiado. ¿Cómo se generan los sistemas electorales? Dado que en España florece la crítica al sistema electoral, el artículo trata de evaluarlo *sine ira et studio*, aplicando criterios cuyo valor analítico y prescriptivo se muestra también en los siguientes estudios. El primero se refiere a Chile, donde se debate en coyunturas recurrentes el sistema binominal desde el inicio mismo de la reinauguración de la democracia en 1990. Desde una perspectiva comparativa se desmitifican las posturas intransigentes en pro y en contra del sistema y se abre un espacio para reformar gradualmente lo que conviene reformar para aumentar la legitimidad del sistema. Se termina este capítulo con criterios básicos para emprender una reforma electoral, síntesis de observaciones que he podido recoger por mi propia experiencia como consultor internacional en esta materia y que en su momento he transmitido a un público peruano.

El capítulo siguiente, se dedica al tema del federalismo y sus diferentes manifestaciones, entre las que se puede subsumir también al Estado de Autonomías que se ha creado en España a partir de la Constitución de 1978. En el primer artículo se distinguen los tipos y funciones del federalismo antes de entrar en el federalismo alemán, tan citado en el exterior y tan poco entendido en su real funcionamiento. En el segundo artículo, escrito a pedido de un público boliviano, evalúo el

federalismo cooperativo alemán y el Estado de Autonomías español como posibles nortes de la reorganización estatal del país andino.

A continuación, se presentan tres estudios relacionados con la jurisdicción constitucional y la justicia electoral. El primero, analiza la difícil relación de la jurisdicción constitucional con la consolidación de la democracia desde una perspectiva politológica, o sea funcional. El segundo, escrito junto con mi hijo Nicolas Nohlen, da cuenta del empeño de un Tribunal Constitucional en la interpretación del sistema electoral y la constitucionalidad de sus elementos y efectos. Se trata del Tribunal Constitucional Federal alemán, que ha suscitado tanto interés en el mundo constitucionalista fuera de Alemania al igual que el sistema electoral alemán en el ámbito de los modelos de sistema electoral, transferido de forma adaptada a Venezuela en 1989. Ha sido oportuno mirar a Venezuela para conocer cómo allí en el marco de la incipiente democracia participativa el órgano de jurisdicción constitucional (mal) interpreta el sistema electoral. El tercero tematiza la justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina, destacando los logros de los últimos decenios, pero haciendo hincapié también en algunas condiciones sociales y de cultura política que obstaculizan su garantía definitiva.

Esta consideración puede servir de puente al próximo y último capítulo que se dedica a la cultura política, en primer lugar respecto a su incidencia en el desempeño de las instituciones. La relación es llamativa, puesto que la democracia necesita una cultura democrática en la que pueda fundamentarse: la cultura política influye más en el funcionamiento de las instituciones que las instituciones en el desarrollo de la cultura política. Sin embargo, esta afirmación no hace obsoleta la ingeniería institucional. Sólo la ubica en su contexto, limitando las expectativas a lo realista para evitar notorias equivocaciones y grandes desilusiones. Los cuatro artículos que siguen tematizan el discurso político, primero respecto a sus formas y luego a sus contenidos. El artículo dedicado a la retórica política analiza el fenómeno desde diferentes ángulos y diseña una imagen muy completa de lo que hay que considerar en el manejo de la retórica como recurso de la política democrática, más allá del uso para fines contrarios. El artículo sobre propaganda refleja la historia controvertida del concepto, pero no se aferra ni al nominalismo ni a su imagen exclusivamente negativa. Respecto a las campañas electorales

que integra, es inegable el elemento de propaganda electoral, hoy en día como *marketing* político. Sin embargo, hay que establecer reglas y aplicar criterios para poder juzgar la calidad y conveniencia democráticas de las campañas electorales. Igual intensidad de atención reciben, en el próximo artículo, fenómenos de contenido como el caudillismo, nación/nacionalismo e integración en el discurso político de América Latina. El último versa sobre democracia e integración en la región, en el que se presenta un ejercicio de comparación entre Europa y América Latina que marca las diferencias. La interrelación entre ambos fenómenos nos acerca al actual panorama electoral en América Latina, en el que el desafío de la democracia constitucional proviene no de un tipo de dictadura histórico de la región, sino desde dentro de la propia democracia, un proyecto de hegemonía política, apoyado en el voto mayoritario, beligerante respecto a los disidentes, disfrazado bajo otro concepto de democracia.

Finalmente quiero expresar mis más cordiales agradecimientos a mis colegas Luis Cervantes Liñán, Domingo García Belaunde y José F. Palomino Manchego por haber tomado la iniciativa de publicar una antología de mis contribuciones al debate histórico-político de América Latina y de haber llevado a buen término las labores, como consta en la publicación misma.

Heidelberg, 10 de Septiembre de 2008.

DIETER NOHLEN

CONCEPTOS Y CONTEXTO

En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política

En varias de mis conferencias y escritos, me he pronunciado –siguiendo la tradición weberiana– a favor de una comprensión de la Ciencia Política como una disciplina científica anclada en la historia. En contraposición a otras orientaciones, he mantenido como válida la postura de *Max Weber*, consistente en declarar lo histórico como lo empírico, rechazando la acaparación de lo empírico por parte de los conductivistas y otros científicos de orientación cuantitativa (Weber 1956: 212 y sgts.)

Esta introducción a mi libro sobre la democracia sigue en esta línea. Sin embargo, más allá de resumir algunas observaciones, trata de estructurar las evoluciones relacionadas con los estudios comparativos dentro de la Ciencia Política y hace hincapié en dos elementos del análisis politológico que se mencionan en el título principal del estudio: conceptos y contexto.

El desarrollo de la investigación comparativa

Empezaré con unas consideraciones respecto al desarrollo de los estudios comparativos dentro de la Ciencia Política, diferenciando enfoques contrastantes que se encuentran en continua competencia entre ellos. Trataré de determinar la capacidad científica de estos enfoques, especialmente respecto a su relevancia práctica, es decir, respecto a la manera de cómo resuelven los problemas concernientes a la formación de conceptos y a la diversidad de contextos. Son estos los problemas a los cuales la Ciencia Política se ve más que nunca expuesta actualmente

debido a la extensión de la democracia a sociedades de estructuras diferentes a las del mundo occidental desarrollado.

Es bien sabido que los estudios comparativos constituyen el núcleo del estudio politológico en dos sentidos, como objeto de análisis, denominado *gobierno comparado* o *sistemas políticos comparados*, y como método. Es cierto que en la Ciencia Política existe una pluralidad de métodos. El método comparativo, sin embargo, es considerado como el método más propio de la Ciencia Política. Esto se confirma por el alto grado de sofisticación que tal método ha alcanzado dentro de la Ciencia Política en relación a otras disciplinas en las que también se ejerce la comparación, como por ejemplo, la comparación jurídica en el Derecho Público (véase *Kischel* 2005).

En sentido cualitativo, los estudios comparativos dentro de la Ciencia Política se han desarrollado y extendido sólo lentamente, como demuestra la continua crítica politológica interna de que la mayoría de los científicos políticos aún no saben comparar bien (véase *Sartori* 1991). Y efectivamente, a menudo se entiende aún como esencia de una comparación el estudio de un solo caso, indagado de forma ejemplar (véase *Eckstein* 1975). Quisiera citar, además, la comparación en la cual se enfrenta lo empírico con la norma, por ejemplo, la realidad constitucional con la Constitución. Hay muchas formas y funciones de la comparación. En lo siguiente me voy a referir a la comparación de mayor nivel y rigor, la comparación que intenta indagar relaciones causales entre variables en juego.

Para poder desarrollar esta clase de comparaciones, ha sido necesario superar la idea de que sólo se podrían comparar fenómenos que se reconocen como similares, pero de ninguna manera fenómenos «no comparables», como se dice, o sea cosas disimilares, por ejemplo manzanas con peras. Se olvida que la afirmación de que algo sea singular, sin igual, único, «sin comparación», presupone ya la comparación, aunque reconozco que a veces la comparación de forma polémica, sirve para paralelizar dos fenómenos diferentes, para relativizar uno de ellos o diabolizarlo. El caso más llamativo es el de comparar un fenómeno con el Holocausto que es un hecho sin paralelo. El discurso político está lleno de comparaciones interesadas, o sea mal intencionadas. La comparación que intenta indagar relaciones causales entre variables, por ejem-

pto, entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, niega límites de comparabilidad. Su criterio es el alcance analítico que alberga, aprovecha incluso disimilitudes entre los fenómenos para el análisis crítico de sus objetos.

A partir de este avance en la extensión y estructuración de la comparación, se puede distinguir a grandes rasgos entre tres aplicaciones de la comparación:

(1) La comparación histórico-ilustrativa, conveniente para el procedimiento deductivo y que favorece la lógica de la verificación en la comprobación de sus resultados. O sea, se citan *ex post* uno o dos casos que confirman la tesis. En esta aplicación no se suelen tomar en cuenta casos de contraste, o bien son definidos como casos divergentes que no afectan los resultados logrados.

(2) La comparación histórico-sistemática. Ésta procede de manera inductiva, investiga de forma cualitativa y emplea en el control de sus resultados la lógica de la falsificación. Se da mucha importancia a la selección de los casos que entran en el estudio comparativo, sobre todo a la presencia de casos de contraste que demuestran disimilitud en la variable dependiente o en la independiente.

(3) La comparación empírico-estadística, que también procede de manera inductiva, investiga de forma macro-cuantitativa y consigue sus resultados gracias a la lógica de la correlación. No importan las características de los casos que entran en la comparación, lo importante es que su número sea lo más alto posible. Existen mínimos necesarios de casos estudiados para que el resultado de la comparación resulte válido.

Los tres tipos de aplicación de la comparación siguen empleándose, también el tipo histórico-ilustrativo, que presenta la ventaja de ser relativamente simple en su manejo. Prácticamente no existe ningún enunciado científico que no considere un caso histórico como base o ejemplo. Sin contar con un caso por lo menos, las teorías no estarían fundadas empíricamente ya desde un principio. Por otra parte, no se puede negar que el tipo de aplicación científicamente menos convincente sigue siendo –debido a su sencillez– el más usado en el diálogo académico. Un excelente ejemplo de la comparación histórica ilustrativa lo constituyen los diversos trabajos de *Juan J. Linz* sobre parlamentarismo y

presidencialismo en defensa de la tesis sobre las virtudes del primero y los riesgos del segundo, cuya corroboración empírica se trata de conseguir por medio de citas históricas, selectivas y cambiantes en cada paso del desarrollo de la argumentación. Es interesante observar que los estudios de casos latinoamericanos que acompañan su trabajo (en *J.J. Linz/ A. Valenzuela 1994*) y que hubieran podido servir como base de un estudio comparativo-sistemático, prácticamente no se consideran, lo que es más significativo aún por el hecho de que éstos contradicen en buena parte las generalizaciones de los enunciados de *Linz* (véase mi crítica más fundamentada en *Nohlen 2003: 25-59*).

En lo que sigue me voy a centrar, sin embargo, en las variantes de la comparación cuyos resultados se nutren de la falsificación empírica o de la correlación estadística, que implican una comparación más intensiva y amplia en las investigaciones, compitiendo fuertemente entre sí. Esta situación de competencia no es nada nuevo. Ya en los años 1980, se la ha denominado como competencia entre dos estrategias comparativas, una vinculada con *Max Weber* y la otra con *Émile Durkheim* (véase *Ragin 1987*).

Las diferencias más importantes son, en pocas palabras, las siguientes:

(1) Respecto a la relación similitud/disimilitud de los casos.

Por un lado, una medida equilibrada entre similitud y disimilitud; por el otro, el máximo en disimilitud.

(2) Respecto a la cantidad de variables/cantidad de casos.

Por un lado, una cantidad de variables dependiente del problema que se estudia, relacionada con una reducida cantidad de casos; por el otro lado, una reducida cantidad de variables, relacionada con una máxima cantidad de casos. Por lo demás, en la investigación comparativa de orientación estadística a menudo se procura reducir artificialmente la cantidad de variables, aumentando a la vez la cantidad de casos, o sea, los fenómenos observados se transforman artificialmente de manera que se posibilite el empleo del método estadístico o se mejoren sus resultados.

(3) Respecto a la formación de conceptos.

Por un lado, la precisión de los conceptos en función de la singular (o mínima) diferencia relevante, que efectivamente hace posible la

diferenciación y clasificación; por el otro, la orientación de los conceptos hacia lo measurable, compartido de forma máxima por los casos en estudio.

Últimamente se está creando otra diferencia entre las dos estrategias comparativas, que se refiere al proceso de investigación. En la investigación comparativa cualitativa, estamos acostumbrados a empezar el análisis con una observación, seguida por el planteamiento de una pregunta o de una hipótesis. Además, un criterio clave en la determinación de la investigación es la relevancia del planteamiento. Recientemente, gracias a la enorme simplificación de la producción de datos y del acceso a ellos, se observa entre los investigadores comparatistas de orientación estadística un proceso inverso. Se dispone de datos, y estos datos son tratados estadísticamente. Si se encuentran correlaciones, éstas se presentan como resultados, independientemente de su relevancia. Tales estudios raras veces conducen a otros más profundos, no abren paso a estudios cualitativos.

La competencia entre la comparación histórico-empírica y la empírico-estadística se constituye sobre un trasfondo de concepciones de teoría política cambiantes, que a su vez reflejan evoluciones histórico-empíricas: primero, después de la segunda guerra mundial, la consolidación de la democracia en la parte occidental del continente europeo; y segundo, en los años ochenta y a principios de los años noventa, los cambios de régimen producidos en el marco de la tercera ola de democratización (*Huntington 1991*). En la actualidad, a los estudios comparativos se les supone utilidad no tanto en las explicaciones causales de los fenómenos observados y concernientes a los objetos de estudio, sino primordialmente en su contribución social-tecnológica al desarrollo democrático del mundo, y especialmente de países cuyas experiencias no formaron parte de las propias investigaciones. El mejor ejemplo es el estudio de uno de los comparatistas más destacados, *Arend Lijphart*, quien en su investigación comparativa sobre «*Constitutional Choices for New Democracies*» (1991) incluía conscientemente sólo casos de democracias consolidadas, de las cuales extrajo las conclusiones que ofrecía como recetas a las jóvenes democracias de la tercera ola. A mi modo de ver, pueden distinguirse tres fases de consultoría político-institucional, o sea fases de orientación práctica de la Ciencia Política:

(1) La fase normativa y difusiónista. Tal fase está marcada por la elaboración e hipostatización de un modelo, el modelo de Westminster británico, tanto respecto al sistema de gobierno (el parlamentario), como al sistema electoral (el de pluralidad) y al sistema de partidos políticos (el bipartidismo). También se centra en su difusión, es decir, en el *transfer* a otros países, aquéllos que sufren problemas de gobernabilidad, en especial el problema de inestabilidad política.

(2) La fase funcionalista-pluralista. Ésta se caracteriza por el reconocimiento del pluralismo de modelos, considerándose cada uno de ellos como susceptible de exhibir los mismos desempeños funcionales. Los modelos son percibidos como alternativas en una situación de competencia entre ellos. El mejor ejemplo es la competencia entre la democracia de competencia y la de consenso, en términos ingleses, la competencia entre *adversary and consociational politics*. Los países tienen la posibilidad de elegir (*choice*) entre diferentes tipos de arreglo institucional que reflejan el horizonte de experiencias de las democracias consolidadas en materia institucional.

(3) La fase contextualista-creativa. Ésta es la más reciente y aún en pleno desarrollo. En ella se realiza lentamente el reconocimiento de contextos socio-económica y socio-culturalmente diferentes y la importancia de factores de esta índole para los efectos que tengan las instituciones políticas. Esta consideración lleva consigo la creciente convicción sobre la necesidad de soluciones institucionales adaptadas al contexto y al respectivo diseño de las instituciones. Conforme a este planteamiento, se observa a nivel del discurso académico el creciente uso del concepto *design* referido a procesos de reforma institucional. A nivel empírico, en el área electoral, se observa a su vez la extensión de sistemas electorales combinados que –en contraste con los sistemas electorales clásicos, de estructura fija– se construyen según necesidades y opciones del caso.

La diferenciación entre fases da por sobreentendido que la investigación comparativa se enfrenta a entornos cambiantes, de los cuales provienen diferentes requerimientos a cumplir. En relación a la situación de competencia entre los planteamientos histórico-empíricos y empírico-estadísticos, se plantea la cuestión de cuál de las maneras de comparar puede corresponder mejor en sus contribuciones científicas

y de consultoría al desarrollo de la democracia en estas condiciones cambiantes. Una pregunta adicional es si el desarrollo de los estudios comparativos como área de investigación va en dirección a la orientación metodológica que parece más adecuada para corresponder a los requerimientos prácticos que se esperan de la Ciencia Política. Mi tesis es que la orientación empírico-estadística cada vez más dominante en los estudios comparativos, muy influidos por el desarrollo de la Ciencia Política estadounidense, aleja continuamente la investigación comparativa de la capacidad de promover resultados a la altura de los requerimientos, o sea, soluciones que sean relevantes para la praxis y adecuadas al contexto.

Quisiera justificar esta tesis, especialmente, en relación a los aspectos de la investigación comparativa que, en mi opinión, merecen la mayor atención: primero, los conceptos y, segundo, el contexto.

La importancia de los conceptos

En un pequeño ensayo sobre «Cómo enseñar Ciencia Política» (en Nohlen 2003), enfatice hace poco que lo primero en sentido analítico a emprender sería enseñar a diferenciar. En términos cognoscitivos, se puede incluso sostener que todo conocimiento estriba en la diferenciación (véase Spencer-Brown 1969). En términos analíticos, el modo de diferenciar se expresa en primer lugar en los conceptos, que son fundamentales para el estudio de la realidad política y el discurso científico sobre ella. La realidad social no se percibe nunca de forma directa, sino siempre a través de conceptos que estructuran lo observado por diferentes observadores de manera diferente. Por un lado, los conceptos dependen de observaciones, por el otro, las observaciones dependen de los conceptos. Estos últimos perfilan las observaciones de forma selectiva, les adjudican una perspectiva específica, subyaciéndoles un esquema de orden y vinculándolas con teorías de su explicación e interpretación. No cabe duda de que el proceso de conocimiento pasa por la diferenciación conceptual (véase también Zilla 2007).

En relación a la formación de conceptos en los estudios comparativos, Giovanni Sartori (1991: 247 y ss.) ha señalado lo que sigue siendo lo más lúcido, que por lo demás es tan conocido, pero lo recuerdo aquí pensando en que el auditorio no consta sólo de politólogos. Según Sartori,

a partir de la formación de conceptos existen los siguientes riesgos: (a) *parochialism*: el menosprecio de conceptos y teorías ya establecidos (cada investigador crea su propio concepto); (b) *missclassification*: el adjuntamiento erróneo de casos de investigación al concepto desarrollado; (c) *degreeism*: la determinación arbitraria o manipulativa de puntos de inflexión (*cut-off-points*), en los cuales la cualidad de un fenómeno se transforma en otra, por lo que ésta ha de ser conceptualizada de distinta forma que la primera; (d) *conceptual stretching*: la supraextensión de un concepto causada por la expansión de las dimensiones características de éste dada una excesiva diferenciación interna.

La corriente cuantificadora, así como la escuela de la elección racional (*rational choice*) de la Ciencia Política, piensan poder acabar con los problemas conceptuales a la manera científica, tomando la Economía como modelo. La Economía –que trata de imitar a las ciencias exactas– pudo establecer el vocabulario de un tratamiento cuantitativo y matemático de sus datos a partir del *homo oeconomicus*, es decir, de un criterio identificado y constante, como dice *Sartori* (1992: 62). Valor, costo, precio y otros conceptos más, forman parte de un lenguaje especial y no vuelven a ser discutidos cada vez que se los utiliza. Los objetos de estudio de la Ciencia Política, sin embargo, son definitivamente más complejos, entre otras razones, por el simple hecho de que involucran a actores guiados por múltiples valores que no pueden reducirse a un solo principio de conducta que supuestamente gobierna la actitud de todos los actores. Al respecto, vale recordar la frase de *Albert O. Hirschmann* (1981: 269) que la peor forma de relación entre la Ciencia Política y la Economía sería que la Economía invadiera a la Ciencia Política. Debido a la multitud de variables cambiantes en acción, el reduccionismo conceptual, y por consiguiente analítico, tiene sus límites. El objeto de estudio requiere un análisis conforme al grado de su complejidad. Esta tesis es especialmente acertada en el campo de la política misma. En este campo, pensado como el de la ética de la responsabilidad (*Max Weber*, 1998, orig. de 1921), no hay mayor peligro intelectual que guiar la acción política en la explicación de un fenómeno complicado a través de un reduccionismo conceptual de forma sencilla.

Dado que el politólogo debe contemplar la peculiaridad y naturaleza *sui generis* de su objeto de estudio, el investigador comparatista de

orientación cualitativa está enfrentado continuamente con los problemas de definición de los conceptos en las dimensiones señaladas por *Sartori*. Su solución, que por cierto puede ser percibida y comprendida como un arte, se junta a otras de la misma índole, por ejemplo, la de la selección de casos que debe orientarse en consideraciones de fecundidad teórica y control empírico (véase *Geddes* 2003). Las decisiones que el comparatista toma en ambos respectos, y otros más, tienen que ser legitimadas con relación a todos y cada uno de los diseños de investigación. El investigador comparatista de orientación cuantitativa, sin embargo, pensando en la mayor científicidad de su tipo de investigación *per se*, descuida generalmente lo conceptual, casi no se da cuenta de los problemas que involucra.

Un ejemplo. En la fase de la fundamentación de la investigación comparativa, *Robert A. Dahl* (1971) introdujo un concepto analítico de la democracia que incluye dos componentes: participación y pluralismo, e incluye implícitamente también elementos de un Estado de Derecho, sin cuya existencia no podrían transformarse ambos conceptos claves efectivamente en praxis democrática. Con este concepto se marcaron las diferencias categoriales entre diferentes tipos de sistemas políticos. Sirvió también para rediseñar procesos históricos de democratización, dado que *Dahl* incluía ambas variables en un modelo dinámico de desarrollo político. La investigación comparativa reciente de la democracia (no sólo de orientación empírica macro-cuantitativa) carga el concepto de democracia normativamente y lo extiende a componentes socio-económicos y político-culturales. En el fondo, no se trata de definir la democracia con fines analíticos, sino para medirla en base a indicadores recogidos en las estadísticas nacionales para fines de rankings internacionales. Como dice *Sartori* (2004: 354): «la medición reemplaza a las definiciones».

Conforme a esto, se incluye en el concepto de democracia como sus posibles elementos todo lo que antes era separado de él y tratado en los conceptos sociedad y economía. Si antes se diferenciaba entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, después de la tercera ola de democratización se diferencia entre democracias de distinta calidad, tomando como criterio de diferenciación el desempeño económico y social, que puede medirse cuantitativamente. Las consecuencias de la

confusión conceptual son amplias. Tal confusión ha llevado, por un lado, a identificar las deficiencias económicas, sociales y político-culturales de los países en vías de desarrollo con la democracia misma como componente de su realidad, como consustancial con ella en su realización deficitaria. Desde una perspectiva de la teoría sistemática, aunque se perciben las diferencias en el entorno del sistema marcado, se las atribuyen al objeto observado mismo (véase *Simon 2006: 64*).

Esta equivocada extensión del concepto de democracia a nivel académico reflejó, sin embargo, el desencanto con la democracia a nivel empírico, que a su vez se basaba en la idea errónea de la gente de que la democracia podría resolver todos sus problemas. Se perdió de vista la perspectiva histórica de investigación, abierta al análisis causal, al reconocimiento de lo ya alcanzado y a planteamientos de reformas viables. La medición sustituye a la comprensión, lo estático deficitario a lo histórico-dinámico que considera los recursos disponibles para avanzar más. Al final de cuenta, la confusión conceptual ha llevado a cuestionar el propio carácter de democracia en los sistemas políticos de la tercera ola de democratización por su retraso en el desarrollo socio-económico, proponiéndose incluso que sólo serían democracias aquellos sistemas políticos en los cuales el grado de desarrollo económico y social lo justificase (véase PNUD 2004). Esta consecuencia es fatal, pues niega desde un principio el desarrollo de la democracia en circunstancias económicas y sociales que le son adversas, pero superables.

Otro ejemplo demuestra cómo fallos conceptuales pueden influir problemáticamente en la consultoría política. Es el caso del semipresidencialismo que recientemente, después de la querella sobre presidencialismo y parlamentarismo, está promovido como alternativa al presidencialismo en América Latina (véase *Arias & Ramaciotti 2005*). Si se define al semipresidencialismo de la manera que la elección directa del presidente constituye el único criterio, Europa consta de varios sistemas semipresidenciales cuyos desempeños se pueden comparar con los sistemas parlamentarios. Así definido el semipresidencialismo, el comparatista de orientación cuantitativa tiene entonces la base metodológicamente necesaria para este examen. Y, efectivamente, ha llegado a la conclusión que países gobernados de forma semipresidencial, en los que se vota al presidente en elecciones directas como en Austria,

Finlandia e Irlanda, exhiben un mejor desempeño que países gobernados de manera parlamentaria.

Si se define el semipresidencialismo, sin embargo, según su criterio decisivo, la relación de poder entre presidente, primer ministro (gobierno) y parlamento –de forma precisa la cuestión de qué depende el gobierno, de la confianza del presidente o de la confianza del parlamento– sólo existe actualmente un único caso de semipresidencialismo en Europa, el de la V. República Francesa. Los otros países mencionados son gobernados parlamentariamente, es decir: el gobierno depende de la confianza del parlamento. Y el caso francés tampoco es bien claro, pues el tipo de sistema político varía según la conformación de las mayorías parlamentarias. Si el partido o la alianza de partidos del presidente tiene mayoría en el parlamento, el sistema funciona de manera presidencial; si no la tiene, entonces el sistema funciona de manera parlamentaria. En términos rigurosos, se podría negar incluso la existencia de un sistema semipresidencial. En este caso, la confusión conceptual, promovida por el afán de comparar estadísticamente, lleva a que la consultoría política se fije en un tipo de sistema político que no exhibe viabilidad ninguna.

Los ejemplos citados no indican sólo fallas artesanales de uno y otro investigador, sino propiedades sistemáticas inherentes de una investigación comparativa orientada en la comparación estadística. Comprueba esta tesis la observación de que grandes maestros de la comparación como *Arend Lijphart* también la manejan de forma bastante cuestionable, pues se doblan a los requerimientos del método estadístico que el mismo *Lijphart* diferencia del método comparativo y valora más. Me refiero a su excelente estudio *Electoral Systems and Party Systems* (1994), en el cual trabaja con una nueva definición de sistema electoral que incluye una variable adicional fácilmente medible (el tamaño del Parlamento), aumenta artificialmente la cantidad de casos de sistemas electorales por insinuar cambios donde difícilmente les hubo, y finalmente reduce la cantidad de variables por juntar algunas en una sola, aunque estos tienen efectos diferentes y tendrían que ser estudiados separadamente. Así, el método implica consecuencias que por su parte determinan resultados a menudo más que cuestionables.

A estas consecuencias hay que añadir la pérdida de relevancia de los resultados científicos. Por ejemplo, cuando estudiando la ocurrencia de

la alternancia en el gobierno de manera estadística, incluyendo democracias de diferente desarrollo económico y social, se llega a la conclusión de que ésta es más alta en países en vías de desarrollo, en otras palabras, que la variable más decisiva que la explica es el grado de desarrollo de la sociedad, el resultado es más bien trivial. Corresponde a una observación al alcance de todo estudioso sin necesidad de recurrir a un estudio estadístico. Y el análisis de las razones por las que se explica por qué se distribuye la ocurrencia de la alternancia en el gobierno de esta manera, el análisis cualitativo, empieza justamente allí donde termina el resultado estadístico (*Molina* 2001). Por otra parte, los juicios formados sólo en base a comparaciones estadísticas, a menudo tienden a llevar a los investigadores a equivocarse. Por ejemplo, plantear para América Latina que las elecciones son injustas, porque la distribución de escaños no corresponde exactamente a la distribución de la población o la población en edad de derecho a voto, es un disparate (por ej. *Snyder/ Samuels* 2001, en su contra por ej. *Reynoso* 2002). Existen diferentes criterios para juzgar el prorrato, y siempre hay márgenes de variaciones en la proporcionalidad que se pueden justificar, aplicando criterios cualitativos que cambian por lugar y tiempo.

En síntesis, la definición en función de la medición, ésta como esencia de la comparación, el resultado de ella por su parte fundamento del argumento de evaluación y criterio de consultoría, esta cadena tan típica de la comparación empírica-estadística, es simplemente fatal pensando en la función práctica de la Ciencia Política.

La importancia del contexto

Respecto a la importancia del contexto, imagínense un viajero mexicano, paseándose por Alemania y enterándose de que la legitimidad de las elecciones no es cuestionada por nadie. Probablemente le va a llamar la atención que las instituciones electorales en Alemania son muy efectivas, por lo que pensará en transferirlas a su propio país para acabar con los problemas tradicionales de reconocimiento de los resultados electorales. Si mira más de cerca, se va encontrar que en Alemania las elecciones se organizan por una dependencia del ministerio de gobernación y que el principal control de su desarrollo conforme a la ley lo ejerce el propio órgano que emana de las mismas elecciones a revisar (ver *Nohlen*

2003). Es obvio que el contexto excluye la posibilidad de que el tipo de organización electoral alemana tenga el mismo éxito en México. En este país, ha sido finalmente posible celebrar elecciones limpias y honestas gracias al establecimiento de un órgano administrativo independiente del Poder Ejecutivo responsable de la organización de las elecciones, y de un tribunal integrante del Poder Judicial de la Federación para el control judicial de ellas. Es cierto lo que enfatiza el título de uno de mis últimos libros: «El contexto hace la diferencia» (Véase *Nohlen*, ed. por *C. Zilla*, 2003).

Esta sentencia se refiere también a las propias investigaciones comparativas. El análisis comparativo de tipo causal se restringe a menudo a la relación entre una variable independiente y otra u otras dependientes. En la aplicación clásica del método comparativo se dejan fuera de atención los variables que se ubican en o que se transfieren al contexto. Así, muchos de los enunciados de Ciencia Política resultaron de este reduccionismo, acompañado de una argumentación lineal que niega la causalidad sistémico-circular de los fenómenos. Uno de los mayores retos de la Ciencia Política consiste en resistir a la gran «tentación de la certeza» (*Maturana* 1982), producto del reduccionismo.

En mis investigaciones, me he visto enfrentado bastantes veces con resultados que precisamente contradijeron estos reduccionismos. La diferencia que hace el contexto es lo más fácil de captar en el caso del sistema electoral de pluralidad, tantas veces vinculado en los escritos de Ciencia Política con el efecto de concentración de los votos y de los escaños. Sin embargo, este efecto tan enraizado en la sabiduría general en ciencias sociales, depende de la estructura del comportamiento electoral y del sistema de partidos mismo, como demuestran casos empíricos que exhiben una estructura heterogénea de las preferencias políticas según regiones y un bajo grado de institucionalización del sistema de partidos. Para el caso de Paquistán he podido demostrar que a través de la introducción de elementos proporcionales en el sistema mayoritario se podría incluso aumentar el efecto concentrador del sistema electoral (véase *Nohlen* 1995). O sea, una sencilla observación demuestra que el mismo sistema electoral no produce en todos los lugares y tiempos efectos idénticos.

Por otra parte, un mismo resultado (*outcome*) puede asociarse con diferentes sistemas electorales. El clásico ejemplo es el de Francia: los sistemas electorales de la Tercera y de la Cuarta República eran diferentes y el resultado (en cuanto al sistema de partidos y la estabilidad política) era similar. Los sistemas electorales de la Tercera y de la Quinta República son similares y el resultado es diferente (véase *Nohlen* 2008). Entonces, no tematizamos sólo el modelo lineal en el que observamos el efecto de una variable independiente. (por ej. sistema electoral) y la incidencia del contexto. Consideramos también las relaciones causales en las que los efectos observables que exhiben los casos comparados son similares aunque los factores independientes son diferentes. En esta relación también intervienen las variables del contexto. Y por lo demás, no nos limitamos al análisis lineal. Aunque el esquema analítico que a menudo se aplica en Ciencia Política se dirige (artificialmente) a aislar e identificar las variables y preferentemente en el orden dicotómico señalado, no hay que perder de vista que la relación que estudiamos es, por una parte, multicausal, y por la otra, circular. Esta última característica consiste en que el factor considerado como dependiente puede ser codeterminante para el factor pensado independiente. Por ejemplo: primero, en la opción e implementación de un sistema electoral por parte de los partidos políticos, y segundo, por la incidencia que tiene la estructura del sistema de partidos en los efectos que tenga un sistema electoral en él (en el sistema de partidos). Ante esta situación, prefiero hablar de una relación de causa-efecto circular (en alemán *Wirkungszusammenhang*) que no disuelve la clásica relación en el estudio de la causalidad entre una variable independiente y otra dependiente, sino que añade a su análisis –desde una perspectiva sistémica– el contexto.

En América Latina tiene mucha tradición el análisis político de los casos específicos. Esto tiene que ver con la convicción de que los países son muy diferentes, a pesar de todo lo que histórica y culturalmente les hace aparecer como un área de estudio, apta para el enfoque de área, o sea, para una estrategia de investigación que supone un alto grado de homogeneidad de las variables de contexto. Sin embargo, cada uno de los países se considera peculiar, y es esta consideración con la cual empieza la argumentación científica centrada en un solo caso. Se la fundamenta en la singular historia de cada uno de los países, cuyo recuento a

menudo sustituye el análisis sistemático. O sea, para la explicación científica de los fenómenos contemporáneos se aplica el método histórico-genético. Efectivamente, la comparación es un método de poco uso en la región, y su referencia en el discurso académico está dirigida a señalar su ausencia y la necesidad de desarrollarla (véase *Nohlen* 2006: 171 y sgts.) Por otra parte, se pudo observar un cierto auge de la comparación en su función de espejo para reconocer la propia realidad nacional. Por ejemplo, en el caso de México, donde se hablaba de la democracia mexicana, a través de la comparación con las democracias latinoamericanas los adherentes a esta idea se daban cuenta de que en México algo no correspondía al patrón regional. Este algo eran las elecciones y su manipulación, de modo que la reforma política en México, legislada en 1996, se centró casi exclusivamente en la reforma electoral.

Pensando ahora en el desarrollo de la comparación como método de la Ciencia Política en América Latina, me parece imperioso saber vincularlo con la tradición contextual del análisis político de la región. Hay voces que claman por un desarrollo de comparaciones cuantitativas, diagnosticando un cierto atraso de la Ciencia Política en América Latina, precisamente debido a la falta de este tipo de estudios (*Amorim Neto/Santos* 2005). Al mismo tiempo, se observan en el último decenio grandes progresos de estudios cuantitativos y especialmente conductivistas en el ámbito regional (me refiero al Latinobarómetro y a los Informes nacionales y regionales sobre el desarrollo humano del PNUD). Sin embargo, no todos los aspectos relevantes son accesibles a la colección cuantitativa de datos, y los datos que lo son, requieren como cualquier otro dato de una cuidadosa interpretación (véase *Geertz* 1973, *Gadamer* 1992). O sea, el avance de orden cuantitativo en el análisis comparativo no remite el estudio cualitativo a un lugar de menor rango, sino subraya su importancia en el proceso de comprensión de los fenómenos observados en sus múltiples dimensiones, históricas, económicas, sociales y políticas.

Tomamos como ejemplo los datos sobre cultura política que nos ofrece la ciencia social conductivista. En primer lugar, es necesario destacar que en sus mediciones empíricas, los investigadores cuantitativos utilizan un concepto de cultura política reduccionista, pues en su orientación hacia la operacionalización de los conceptos, lo definen en tér-

minos de un fenómeno individualista. Así, miden y comparan, por ejemplo, las opiniones que los individuos tengan sobre las instituciones. Sin embargo, «la cultura política es algo que se realiza», como dice *Mario Caciagli* (1996: 14), «en una red de relaciones. No es solamente opinión de superficie, sino que se substancia en ideas y valores, en símbolos y normas, en mitos y ritos compartidos por una comunidad y que forjan una mentalidad. Se expresa en comportamientos concretos y reiterados, en redes de estructuras materiales o psicológicas que elaboran y transmiten esa cultura que no es un abanico de creencias, sino un código simbólico que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos». Queda muy clara la diferencia en los conceptos de ambas escuelas comparatistas y la importancia que alcanza el contexto, cuando se trabaja con un concepto ampliamente abarcador de cultura política. En segundo lugar, aún cuando nos adherimos al concepto reduccionista en función de poder aprovechar los datos coleccionados, es importante percibir la relatividad cultural de los conceptos, pues se inscriben también en un contexto social específico, de modo que se entremezclan las consideraciones sobre conceptos y contextos.

La característica propia de los datos de encuesta, por ejemplo, consiste en transformar fenómenos cualitativos con muy distintas significaciones, a veces complejos y multifacéticos, en cifras sencillas, sobre la base de conceptos supuestamente uniformes, o sea, en datos cuantitativos. Respecto a estos datos, la tarea del científico social, sin embargo, es comparable al proceso de recoloración semántica en el campo de los indicadores sociales. Consiste en la adecuación interpretativa de los resultados de encuesta a una comprensión más cabal de los fenómenos en estudio. Este trabajo es de tipo conceptual y empírico. Lo conceptual se refiere –por ejemplo– a las significaciones que se dan a los conceptos que parecen uniformes, pero que en realidad suelen ser plurales. La gente atribuye a mismos conceptos distintas significaciones. Lo empírico se refiere a las experiencias históricas de las sociedades comparadas (e incluso de los individuos, cuando bajamos a este nivel) que suelen ser diferentes y cambiantes.

Por otra parte, hay que considerar que los científicos sociales interpretan los datos según su propio contexto de investigación (subjetivo y contrapuesto al contexto de análisis, véase *Grotz* 2006: 279). Aquí conviene

tomar en cuenta la experiencia de la disciplina norte de la corriente cuantificadora, la economía. A partir de la importancia que los economistas dan a los datos cuantitativos, de la rigurosidad de sus técnicas de análisis y de la meticulosidad empírica de sus teorías se podría suponer un alto grado de consenso de sus representantes académicos en los resultados de sus investigaciones y en las recetas de aplicación práctica. Nada más equivocado. Se observan grandes discrepancias en sus interpretaciones de los datos, y los propios economistas confiesan que no se ponen de acuerdo en los problemas fundamentales que estudian. Este desacuerdo se refleja en el chiste de que cuando se reúnen dos economistas salen tres posturas.

Retomando mi diferenciación anterior entre diferentes evoluciones históricas del siglo XX, estas consideraciones han alcanzado un peso especial en relación a los procesos de cambio de régimen en la tercera ola de democratización, pues la extensión del campo de investigación del comparatista ha significado un considerable aumento de la diversidad de contextos y, al mismo tiempo, mayores demandas de consultoría política. Sin embargo, la orientación científica de la Ciencia Política, la creciente aplicación de los métodos de las ciencias exactas a las llamadas de humanidades o humanas, hizo crecer a principios de los años noventa aún más la tendencia a descontextualizar los objetos investigados. El área de estudio de los países en transición se invadió por parte de comparatistas de las corrientes cuantitativas.

Por lo demás, dado que los enfoques centrados en el actor resultaron más propicios que otros enfoques (explícitamente el enraizado en la teoría de sistemas) para explicar las transiciones a la democracia, el *rational choice* logró más fácilmente ser transferido como modelo teórico al mundo de los países en transformación. En el caso de Europa Oriental, ambas corrientes que se sumaron a formar lo que se iba a denominar la Ciencia Política estadounidense, fueron objeto de duras críticas por parte de los especialistas regionales, muy familiarizados con el contexto histórico-social de ese grupo de países (véanse *von Beyme* 1995, *Grotz* 2000). *Michael Bernhard* ha articulado incluso las mayores salvedades frente a investigaciones *cross-national* cuantitativas y formales. Fundamenta estas reservas en un análisis de tres estudios comparativos sobre la transición en Europa del Este, de la pluma de *Arend Lijphart* (1992), *Josep M. Colomer* (1995), y *Barbara Geddes* (1995). A los tres investigadores reprocha en general: «(1) confirmar teorías frente a evidencias

débiles, (2) equivocaciones respecto a los hechos y respectivos efectos equivocados de interpretación, (3) débil fundamentación histórica como un punto de partida fatal para la formación de teorías, y (4) ajustar la evidencia a la teoría» (Bernhard 2000: 319).

Especialmente respecto al análisis de *Colomer*, el especialista regional critica por un lado los múltiples errores del autor de corriente *rational choice*, que resultan del débil conocimiento histórico de los países que compara. Esta afirmación lo lleva a insistir acertadamente en que los comparatistas necesitan una preparación extensiva no sólo en su disciplina, sino también en el área geográfica que estudian, un conocimiento del contexto (Ibidem 341). Por otro lado, critica la homogeneización de contextos *across cases* con la que *Colomer* prepara el camino para suponer que las instituciones introducidas han sido el resultado de elecciones estratégicas por parte de los actores políticos, dejando de lado otras poderosas variables explicativas de orden internacional, cultural, económico y social. En términos generales, *Bernhard* destaca que el problema metodológico reside en que muchos comparatistas están formados en enfoques y técnicas de análisis (behavioralismo, enfoques formales) y operan en el implícito supuesto que los datos están allí, que sólo hay que coleccionarlos y echarles en su diseño de investigación. Sin embargo, «data need to be comprehensively collected and interpreted to constitute a firm basis for testing how closely they confirm to generalizations predicted by existing theory or provide a basis for making new generalizations» (Bernhard 2000: 344). Esto es especialmente cierto, cuando se trata de transferir hipótesis de teoría abstracta formal a contextos culturales divergentes.

Ante estas advertencias que comparto plenamente, es preciso llamar la atención a las alternativas de desarrollo futuro de la comparación politológica. Frente a la extensión del reduccionismo teórico y metodológico de los enfoques cuantificadores y formales, no cabe duda que el real avance consiste en un mayor desarrollo y uso del método comparativo cualitativo. *Context matters*: –el contexto tiene importancia para la justificación y para la aplicación de los resultados científicos. Retomando el hilo del argumento que toma en cuenta la aplicación, las propuestas útiles de consultoría política exigen el respeto al contexto específico– requerimiento integral de los estudios comparativos con vocación de relevancia práctica.

Por otra parte, la comparación politológica exige a especialistas nacionales o regionales que por su parte entiendan la lógica comparativa, que sepan aplicar el método comparativo y diseñar respectivas investigaciones, manejando bien, por ejemplo, la selección de casos, que tienen que ser –como decíamos antes– prudentemente escogidos. Es cierto, para estar a la altura de poder competir de verdad con el *mainstream* cuantificador y formal, hace falta un mayor desarrollo de la propia comparación cualitativa, aunque conviene diferenciar aquí también entre regiones y países. Existe un consenso bastante extendido entre los politólogos latinoamericanos que la comparación es un desarrollo pendiente en la región (véase el número XXV de la Revista de Ciencia Política (Santiago), dedicado al desarrollo de la disciplina en América Latina).

Consideraciones finales

Tengo que terminar ya mi charla. Mi tesis es que en la competencia de diferentes planteamientos comparativos de Ciencia Política, sólo la investigación histórica-empírica reúne las condiciones para propiciar en la fase contextualista-creativa de la Ciencia Política orientada en la praxis un conocimiento de aplicación que tenga relevancia práctica. Este conocimiento se fundamenta, por un lado, en un proceso de conceptualización prudencial y adecuada a los fenómenos investigados y al mismo tiempo analíticamente útil; y por el otro, en la debida consideración de los contextos específicos, a los cuales se extienden las investigaciones y la consultoría políticas. Sin inversiones en conceptos y contextos se pierde la competencia práctica de la Ciencia Política en cuestiones tales como el desarrollo de la democracia.

Recientemente, *Giovanni Sartori* se ha expresado en un sentido similar pero de forma más polémica. Según él, desde el punto de vista de la aplicación práctica, una Ciencia Política conductista, cuantitativa y estadística (como la estadounidense) «es una ciencia en gran medida inútil que no proporciona conocimiento que pueda ser útil» (Sartori 2004: 352). Y *Sartori* sentenciaba: «la Ciencia Política estadounidense (...) no va a ninguna parte» (Ibidem 354). Lamentablemente, el rechazo del *dictum* sartoriano por algunos adeptos de la corriente *rational choice* confirmaba de forma no intencionada la tesis del maestro de la lógica comparativa al considerar –para demostrar el avance de la Ciencia Polí-

tica como ciencia— que «ningún escrito de Maquiavelo o de Montesquieu... sería hoy aceptado para ser publicado en una revista académica con evaluadores anónimos» (Colomer 2004: 358). ¿Qué comparación mal planteada, totalmente descontextualizada (caería en la categoría del *miscomparing*), qué examen desfigurado (por tocar diferentes materias, incompatibles entre ellas), qué falta de criterio (según *Kant, Urteilskraft*) en la evaluación de los aportes de las partes comparadas (el pasado y el presente) a la Ciencia Política y finalmente, qué soberbia respecto a la propia capacidad científica de la corriente principal actual, y qué menoscabo de las que profesan otra idea de la disciplina y de sus tareas no sólo analíticas, sino también normativas. Entre estímulo y reacción se sitúa la libertad (*Viktor E. Frankl*), cuyo tratamiento científico —como la de otros conceptos claves que pueden guiar la acción más allá del beneficio— debemos que agradecer justamente a los grandes pensadores de la Ciencia Política. Digo «lamentablemente», pues la sentencia de *Colomer* tiende a desprestigiar la corriente en cuya defensa argumenta. Una crítica más inteligente a *Sartori* consistiría en destacar, en el ámbito de la competencia entre dos escuelas de comparación, la necesidad de estándares compartidos (*shared standards*) y el reconocimiento de la diversidad de enfoques (*diverse tools*), como lo defienden buena parte de los contribuyentes a la compilación de *Henry E. Brady* y *David Collier* (2004).

Dado que en la investigación comparativa a nivel internacional, por el peso de la Ciencia Política estadounidense, la variante empírica-estadística está continuamente ganando terreno, es imperioso cuidar y defender la tradicional orientación metodológica más histórica, más comprensiva de la Ciencia Política frente al dogmatismo metodológico de los que quieren taparle la boca para excluirla, por ejemplo, de las revistas de Ciencia Política. Mi mayor preocupación reside en que la comparación en Ciencia Política pierde utilidad y relevancia prácticas, si se aplica la estadística sin pensar, sin lógica y sin método, lo que es peligroso para el mantenimiento de la propia disciplina en sus presentes dimensiones, en competencia con otras disciplinas más protegidas y apoyadas por su potencial de aplicación y considerando el actual contexto de escasos recursos públicos.

§ I

LA DEMOCRACIA HOY ESTRUCTURAS Y DESAFÍOS

DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA^(*)

Desde los inicios mismos del surgimiento de la democracia representativa ha estado presente el tema de los desafíos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, la gran obra de Alexis de Tocqueville sobre *La Democracia en América*, hablar de problemas estructurales de la democracia parecía una constante. Estos problemas no han cambiado tanto. Lo que ha cambiado y sigue cambiando es más bien su importancia, dependiente de contextos cambiantes, es decir, debido a nuevos desafíos que surgen del contexto. En tiempos difíciles se suele adjudicar mayor importancia a los problemas estructurales. En el lenguaje común se transforman en faltas, déficits y crisis de la democracia y debido a esta percepción, y como consecuencia, interrelacionada se suelen enfatizar más los propios desafíos.

Sin embargo, esta relación no es unilineal. A menudo, los desafíos no resultan de los déficits sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que hemos celebrado recién hace menos de quince años al derumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia, la democracia

(*) Conferencia pronunciada en la Universidad de Villarica, Veracruz, México, el 14 de noviembre de 2003.

debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, mirando hacia atrás, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado jugó un rol activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó, efectivamente, con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia no sólo como idea sino también como régimen político y forma de vida en las sociedades occidentales. Hoy en día, con la crisis del Estado de bienestar, es decir, debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia.

Ahora bien, las referencias recién escogidas señalan qué factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto: una postura crítica a la democracia respecto a su capacidad de corresponder a los desafíos que surgen del contexto, perdiendo algo de vista las virtudes, sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia, sino que se fundamentaron también los éxitos: primero el desarrollo del Estado de bienestar, y segundo, la victoria sobre el tipo de régimen autoritario.

Primera parte

La democracia contemporánea es un fenómeno mundial. Y este mundo es muy dispar. Dada la importancia del contexto, el fenómeno, la democracia, no sólo tiene diferentes características según regiones, sino que enfrenta además desafíos cambiantes. En lo que sigue, voy a referirme a Europa y América Latina, señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

En los países europeos, y, por sobre todo en Alemania, el debate sobre los desafíos de la democracia contemporánea se centra en los siguientes problemas estructurales:

1. La pérdida de lo político en términos de la disminución de la capacidad del sistema político de poder tomar decisiones a largo

plazo que orienten el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral, con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos, hace que la política tenga la semblanza de un gran mercado, en el cual, cada interés particular trata de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas, aunque sean percibidas como absolutamente necesarias, nadie está dispuesto a perder lo más mínimo hoy, aunque a cambio todos pudieran ganar más mañana. Se habla del bloqueo de la política, y parece que allí donde el sistema político demuestra un alto grado de *checks and balances*, o sea mayor *accountability*, el problema se presenta de forma más aguda.

2. La informalización de la política. Se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas, en comisiones y convenciones, cuya composición no es representativa, cuya responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática tiende a diluirse.
3. La desnacionalización progresiva de la política –no sólo en términos europeos, especiales por el proceso de integración– hace que las fronteras del Estado nacional, hasta ahora el único cuerpo en que se ha desarrollado la democracia, se han perforado. En muchas materias, el elector perdió su rol de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está expuesto a decisiones que se toman a nivel inter y supranacional, sin que exista una relación de responsabilidad (*accountability*).
4. La pérdida de rendimiento de la política, lo que se observa por ejemplo en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y el reducido margen de fondos presupuestarios para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.
5. La pérdida de confianza en la política, en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia, o de la clase política de poder resolver los problemas. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.

6. La incertidumbre acerca de las recetas adecuadas. Allí reside quizá el mayor desafío. ¿Cuáles podrían ser las reformas institucionales pertinentes para superar esta falta de eficiencia en cuanto a reformas y desempeño gubernamental?

El dilema existente se observa, por ejemplo, cuando se proponen reformas institucionales sin experiencia comparativa. El especialista en sistemas electorales se asombra simplemente cuando se propone sustituir el tipo de representación proporcional vigente por un sistema mayoritario. La ingenuidad de propuestas de reforma se nota por sobre todo en el debate sobre los déficits democráticos de la Unión Europa. Así, por un lado, se sostiene que su incipiente sistema político es *sui generis* y que los criterios de la democracia tipo Estado nacional no son transferibles sin más a nivel supranacional, y por el otro lado, en cuanto a reformas institucionales concretas, se sugiere la introducción de elementos institucionales que provienen justamente del ámbito nacional.

Propuestas de reforma

El problema, en términos generales, es que no existen respuestas sometidas a prueba para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados, sea a nivel nacional o supranacional. Para el caso alemán, quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas alemanes (véase Offe 2002):

- *Primero*, un fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría a una mayor inclusión de las asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En breve: una reforma que aumente la participación en la democracia.
- *Segundo*, reformas institucionales, por ejemplo, del federalismo o del sistema de partidos políticos para revertir la tendencia hacia la informalización de la política hacia procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En breve: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.

- *Tercero*, la creación de nuevas instituciones con el propósito de mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (como por ejemplo el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales) para poder debatir las grandes orientaciones políticas hacia horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la reformabilidad de la democracia.

Segunda parte

El panorama de la democracia contemporánea incluye, hoy en día, países más allá del ámbito tradicional: el mundo anglosajón y europeo. Retomando nuestra perspectiva anterior, con su expansión hacia América Latina y, en menor medida, hacia África y Asia en el correr de la tercera ola de democratización, la democracia ha tenido mucho éxito. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron considerablemente sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, los que podían desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de democratización, ahora cobran mucha atención pues se imponen en la segunda fase, la de la consolidación de la democracia, como grandes desafíos.

Para aproximarnos al estado de la democracia en América Latina, aplicaremos dos enfoques, el sujeto y el objetivo, a saber: el de la percepción por parte de la gente y el de los datos históricos-empíricos.

El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza en la opinión pública y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas. Mientras que el apoyo al ideario democrático sigue alto, la satisfacción que la gente tiene con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo desde la democratización. Así lo señalan los datos de Latinobarómetro (me refiero a la entrega 2002).

Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir go-

bernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, o sea, de una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores. Lo que sí se observa son más bien fenómenos tendientes a desviar el ejercicio del poder de los padrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto de los ciudadanos. Vale destacar: el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos. Si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la negativa tendencia señalada.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?

Me voy a restringir sólo a fenómenos del ámbito político, político-institucional y político-cultural. Claro está que existen otras clases de desafíos: Externos, por ejemplo, la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos. Y también internos, por ejemplo, el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más percibidos como responsabilidad de la propia democracia. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ahora ya, la justicia social. Este desafío no sólo es un objetivo en sí mismo sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso, por los gobiernos de turno.

Inciaremos el análisis de los desafíos institucionales y culturales con una observación y apreciación general. Después de la transición, se ha hablado mucho de la profundización de la democracia en el camino hacia su consolidación. Se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día parece como desafío prioritario saber mantener lo alcanzado, más aún, no olvidar el aprendizaje histórico que condujo a la transición y que hizo que las instituciones democráticas alcanzaran en ese mismo momento un alto respaldo cívico y una respetable legitimidad.

¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

El primer desafío consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo, de los órganos de votación popular y de los partidos políticos, canales e instrumentos claves de vinculación de las decisiones políticas, tomadas en la esfera del gobierno con los intereses y preferencias del electorado. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

El segundo desafío reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad (*accountability*) en términos tanto verticales en su relación con el electorado, como horizontales, entre los órganos representativos y de control del gobierno. Se observa que en el discurso político en América Latina se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encausamiento (estructuración y canalización), las instituciones son indispensables tanto como su reforma para aumentar la gobernabilidad.

El tercer desafío es de índole más general, íntimamente vinculado con los anteriores dos. Se refiere a dos observaciones: por un lado la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de Latinobarómetro que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza en las instituciones en la región (véase la próxima contribución al libro). La segunda observación quisiera fundamentarla anecdotáicamente. Hace poco, en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén para con las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría científicas sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema como la deuda externa, el problema ecológico, la política social, etc. ¡Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones! Nada más indicativo para medir el olvido de ellas en América Latina.. Sin poder entrar aquí en las causas, el desafío más general respecto a las

instituciones parece consistir, en crear y promover, una cultura institucional en América Latina.

Quisiera pasar ahora al campo de la cultura política que, como desafío, está recobrando nuevamente importancia. El debate se basa en el concepto de capital social que está muy de moda en las ciencias sociales y crecientemente también en el discurso político. Se observa una falta de capital social en América Latina. ¿Es cierto este desafío? Si me permiten, voy a detenerme un poco en el análisis para encontrar una respuesta reflexionada.

El desafío de la reorientación del capital social

Por capital social se entiende, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), un bien común que consiste en (a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada (b) de capacidades de comunicación y (c) de cooperación entre los individuos. Estas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Ahora bien, los datos de Latinobarómetro señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social.

Sin embargo, a mi modo de ver, esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social de Putnam considerado como bien común, por el de Pierre Bourdieu (1984). El sociólogo francés lo define como un recurso individual. Como tal, indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en ella en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración, presupone más que a menudo contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. En América Latina, por sobre todo en los estratos medios y medio-altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones.

Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción, todos fenómenos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que cuentan entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social en el sentido del concepto de Robert D. Putnam está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Pierre Bourdieu. Latinobarómetro ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha sufrido poco cambio. Los encuestados siguen pensando, año a año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, la respuesta era afirmativa con el 86%. En los años anteriores, los valores oscilaban entre 80 y 90%. Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de un acto de corrupción. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios públicos son corruptos.

Ahora bien: No es que falte capital social, en términos generales, en América Latina. El desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

Para Europa hemos establecido la ausencia de recetas para cumplir con los desafíos de la democracia. Para América Latina, la situación es sin embargo diferente. Como ejemplo, quisiera citar la reforma del Estado que para mí es una transición pendiente después de haberse logrado la transición política hacia otro modelo de sistema político y la transición económica hacia otro modelo de economía. En la mayoría de los casos, esta tercera transición no sólo no resultó sino que no fue realmente iniciada. Me refiero primero a la reforma del Estado a nivel de las diferentes instituciones que lo constituyen y su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (me refiero por sobre todo a la justicia y al pleno desarrollo del Estado de Derecho) y, segundo, en su relación con la sociedad. Respecto a

esta última, ha habido una cierta modernización a medias como efecto colateral del achicamiento del Estado, pero se evadió una reforma integral.

Los efectos del descuido o de la omisión de una política de primera necesidad, esta falta de correspondencia temporal o secuencial entre las tres transiciones mencionadas –o sea, esta simultaneidad de lo no-simultáneo (E. Bloch)– ha generado varias paradojas en el desarrollo político de América Latina, creando enormes desafíos.

El primer desafío reside en la ambivalencia de las funciones de los partidos políticos. Ellos aparecen como tejidos que son estirados de ambos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelísticas que –ahora frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás– se identifican ya con corrupción. Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente, cuando se trata del individuo mismo, sigue interesada en el tipo clientelístico de relación con la política debido a la miseria en que vive. Evaluados según el caso según criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica a la democracia.

El segundo desafío reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Las instituciones siguen siendo evaluadas según criterios correspondientes al viejo patrón de relación entre Estado y sociedad.

Por ejemplo, en América Latina sigue siendo alto el porcentaje de gente que piensa que las elecciones son fraudulentas. Sin embargo, dado que esto no es cierto y dado que está al alcance de todo el mundo comprobar que los organismos electorales funcionen bien y que las elecciones se celebran de forma correcta y limpia, la evaluación negativa se refiere, por sobre todo, al no cumplimiento de las promesas electorales, o sea, al menor efecto económico distributivo de las elecciones en forma de dádivas, privilegios y puestos de trabajo en comparación con las elecciones anteriores.

El tercer desafío consiste en el nuevo populismo. Es justamente debido a este incipiente cambio en la relación Estado -sociedad, sin que haya

habido simultáneamente un mayor desarrollo social en su apoyo, que el discurso populista y los partidos y movimientos políticos que lo practican renacen con fuerza y con amplias posibilidades de ganar elecciones.

Lo importante es, comprender la red de causas y consecuencias interrelacionadas, generadas por esta simultaneidad de lo no simultáneo.

El desafío de la ética política

Mi última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina consiste en el desafío de la ética política. Es la parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a instituciones. Quisiera referirme a los valores que guían el pensar y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra. En contraste con la triada bien conocida entre *polity*, *politics* y *policies*, es decir: las instituciones políticas, el proceso político y las políticas públicas. Sternberger (1956) diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política: (a) la doctrina de las instituciones políticas, (b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y (c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política a ese nivel ya subrayaba su importancia. Esta ética lo definió, basándose en el *civis* aristotélico, como una disposición del ciudadano a considerar las instituciones, de buscar el consenso, de ser leal y respetar las reglas, así como de orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y la constitución política, por su parte, enraizaba en último término en las buenas costumbres. A este respecto, el maestro Sternberger hacía la distinción entre la constitución como mera letra impresa y la constitución viviente, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona a impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política sólo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, Sternberger pensaba la cultura política como parte

insustituible de la constitución política viviente, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

Según mi modo de ver, muchos de los desafíos que enfrenta la democracia en América tendrían una solución con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo, es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerdan, tengan pleno éxito y puedan mantener su desempeño positivo a largo plazo. Tomamos el ejemplo de la descentralización. Parece un instrumento de profundización de la democracia, pero sólo en condiciones de una actitud ética de los que lo manejan. Si los políticos a nivel regional no saben asumir una actitud de responsabilidad, la reforma puede terminar empeorando la situación. Lo mismo pasa con la alternancia en el gobierno, criterio de definición de la democracia y su legitimidad en América Latina. Si la falta de ética política lleva a que la gente opine respecto a los políticos que «*todos son iguales*» ya que las diferencias programáticas no producen ningún cambio sustancial en el manejo del poder (o sea «*todos son corruptos*»), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar «*que se vayan todos*»).

Palabras finales

Estoy llegando al término de mi ponencia. Hemos mencionado varios desafíos a la democracia representativa contemporánea. Dependientes del contexto, los del ámbito anglosajón-europeo son diferentes a los del ámbito latinoamericano. Respecto a esta región, permítanme concluir con una jerarquización de los desafíos enumerados. A mi modo de ver, entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y de su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia.

DEMOCRACIA SIN CONFIANZA ^(*)

El desafío para la sociedad civil en América Latina

En la historia latinoamericana no hay antecedentes de una fase ininterrumpida de gobierno democrático tan larga como la que actualmente presenciamos. Exceptuando a Cuba, por períodos también a Haití y Perú, como a México por *latecomer*, se puede afirmar, sin mayores restricciones, que desde las transiciones a la democracia, es decir desde hace unos 15 a 25 años, los gobiernos en América Latina se constituyen a través de la competencia partidaria abierta y de elecciones limpias.

Cierto es también que la democracia no ha podido consolidarse aún en la región. Numerosas observaciones empíricas alimentan la sospecha de que la euforia democrática de los primeros años, cuna de grandes expectativas, terminó cayendo en su contrario, a través de un proceso regresivo. Cabe citar como indicador claro de ello la aprobación de la democracia por parte de los latinoamericanos que hoy alcanza niveles muy inferiores a los de años pasados.

En relación al origen de tal desarrollo se han discutido las más diversas causas. A *grosso modo* pueden distinguirse en el marco de las hipótesis explicativas factores económicos, sociales, políticos, político-institucionales, político-culturales y socio-culturales.

(*) Conferencia inaugural preparada para el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, celebrada en la Ciudad de México, en la sesión de apertura el 29 de septiembre de 2004.

La hipótesis del déficit económico subraya el insuficiente desarrollo económico. Aquí se comparte el supuesto de la teoría de la modernización de que la democracia es un resultado del crecimiento y de la transformación social, excluyendo teóricamente así la posibilidad de una consolidación democrática previa a tal proceso. Se afirma que el crecimiento económico de los años pasados no ha sido suficiente para generar aquellos efectos que consoliden la democracia.

La hipótesis del déficit social pone el acento en la persistencia de altos grados de pobreza y desigualdad social. Desde esta perspectiva, al neoliberalismo no le ha sido posible liquidar la «deuda social» que generaron las estrategias de desarrollo contraproducentes. Por el contrario, la política neoliberal ha convertido a los ricos en más ricos y a los pobres en más pobres. En especial fueron amplios sectores de la clase media los que cayeron en la miseria. Así, la creciente magnitud de pobreza y desigualdad impide la consolidación de la democracia.

La hipótesis del déficit político se basa, por su parte, en el análisis del déficit democrático. Partiendo de un concepto de democracia más amplio, que incluye el entorno social y político-cultural problemático de la democracia en la región, se señala la debilidad del Estado de Derecho, la insuficiente *accountability*, el imperio de patrones de comportamiento tradicionales de la élite política, el clientelismo, la corrupción. Una democracia de mala calidad no llega a consolidarse.

La hipótesis del déficit político-institucional presupone la existencia de problemas estructurales de los sistemas políticos que conducirían a bloqueos políticos y a una disminución de la eficiencia del gobierno. En este marco se tematiza la arquitectura institucional del sistema político, la forma de gobierno, el sistema electoral, el sistema de partidos, la articulación del disenso y la producción de consenso. Se cree entonces que de no eliminarse los déficits a este respecto, no podrá tener lugar una implementación exitosa de programas económicos y sociales, necesarios para la resolución de los problemas de consolidación.

La hipótesis relativa a la «falta de confianza» ve la consolidación como dependiente de la confianza de la población en la democracia como orden político preferido y su satisfacción con los resultados de las políticas públicas. Los niveles actuales de confianza

en la democracia en América Latina son considerados insuficientes para una consolidación.

La hipótesis del «capital social» focaliza la sociedad y su capacidad de generar confianza en el otro. En este caso, se parte de la tesis de que debe existir un cierto grado de confianza interpersonal a fin de generar una comunidad capaz de alcanzar objetivos y cuyo progreso económico y social produzca un sistema político consolidado. En Latinoamérica estaría faltando capital social.

En lo que sigue, se discuten las estructuras y los procesos políticos que pueden ser clasificados según las hipótesis más arriba formuladas pero conservando a la vez una cierta interdependencia. En el centro se hallan aspectos político-institucionales y político-culturales de la problemática de la consolidación y, en este contexto, aspectos relacionados al rol de la sociedad civil. Sobre la base de los *«cross-national values surveys»* de Latinobarómetro se analiza la opinión pública⁽¹⁾ a fin de probar los problemas de la consolidación democrática mencionados en la hipótesis del déficit político-cultural.

La sociedad civil⁽²⁾ encarna la imagen de una sociedad activa. Ella introduce nuevas ideas en la política y establece nuevos criterios. No se queda en la crítica a las condiciones y relaciones imperantes. Se involucra, moviliza, arrastra y mueve cosas. Hoy en día constituye el agente comunicador número uno. Los medios han ampliado y profundizado su

⁽¹⁾ La opinión pública y la opinión de la población son, en sentido estricto, dos fenómenos diferentes. La opinión pública resulta de la comunicación pública de opiniones y posiciones. En el caso de la opinión de la población se trata de un agregado estadístico, de opiniones individuales, que son recolectadas demoscópicamente. Sin embargo, los resultados de las encuestas de diversos institutos de *survey* que se publican constantemente se han convertido en un elemento esencial y de referencia de partidos, asociaciones, movimientos sociales, medios y científicos, es decir de los portadores de la opinión pública.

⁽²⁾ Como es sabido, sociedad civil es un término difuso. En pro de una conceptualización sensible al contexto o bien próxima a la empiría, se utiliza aquí el concepto de manera minimalista para designar grupos sociales que ubicados entre el ámbito privado y el Estado tematizan problemáticas sociales y políticas generando para ellas un ámbito público.

influencia y su alcance. En la construcción de noticias que influyen en la opinión pública, la sociedad civil y los medios juegan en forma conjunta un rol muy importante. En ocasiones se aduce que la sociedad civil representa en la política latinoamericana la única novedad y renovación que merece ser nombrada, siendo a su vez portadora de esperanza. Además, se la considera representante del concepto de una democracia participativa que se distancia de la forma representativa convencional y que hasta se enfrenta a ella en alguna medida.

Así llegamos a la cuestión decisiva para la consolidación de la democracia en América Latina: ¿En qué medida la democracia representativa cuenta en Latinoamérica con el apoyo de los más comprometidos e involucrados políticamente en el proceso de transición? ¿La sociedad civil, se comporta de tal manera de constituir ella misma un desafío adicional para la democracia representativa? La relación efectiva de la sociedad civil con la cuestión de la consolidación representa también a los ojos de muchos científicos sociales latinoamericanos el criterio central para la clasificación y la evaluación de su rol en el proceso político actual en América Latina.

Desafíos a la democracia

El primer desafío consiste en asegurar y mantener la centralidad del sistema representativo. Las decisiones políticas deben ser tomadas desde una perspectiva normativa dentro de los límites de las instituciones formales de la democracia representativa. Si bien los principales actores de la democracia representativa, los partidos políticos, consideran en América Latina más mal que bien los intereses de la amplia masa de la población, no cabe duda que sin la centralidad del sistema representativo la gobernabilidad no puede garantizarse, peligrando así la consolidación de la democracia.

De los déficits del sistema representativo es que se nutren en América Latina las actividades de la sociedad civil. ¿La sociedad civil interpreta su participación política como inmersa en la democracia representativa o como proyecto alternativo al modo representativo de la formación de la voluntad política? Es evidente que los grupos de la sociedad civil deben definir su vínculo con la democracia representativa. De cómo

ella se posicione dependerá en gran parte el desarrollo de la democracia en Latinoamérica.

El segundo desafío consiste en la reforma de las instituciones, a fin de facilitar el gobierno y de generar más eficiencia, por un lado y, por el otro, a fin de reforzar la transparencia, el control y la *accountability*.

Los grupos de la sociedad civil se han convertido en abanderados más bien del segundo objetivo, teniendo en su haber ya numerosos logros. Sin duda, muchas de las demandas de la sociedad civil por una mayor transparencia en el discurso político latinoamericano se ven tapadas por aquellas referidas a una mayor participación como mayor consideración de intereses desatendidos o de segmentos discriminados hasta el momento. Más allá de la importancia de estas demandas: para la consideración estructuralmente asegurada de estos intereses se necesita de instituciones políticas eficientes. Esto resalta la importancia del primer objetivo, un tanto desatendido por los grupos de la sociedad civil: las reformas institucionales son necesarias a fin de acrecentar la gobernabilidad, es decir, el proceso de mediación de intereses y la generación de consenso acerca de políticas orientadas a la consecución del bien común.

El tercer desafío es de naturaleza político-cultural pero se encuentra también estrechamente vinculado a los anteriores. Deben superarse aquellos fenómenos nocivos de la cultura política que socavan la democracia. Este desafío se nutre de dos observaciones: por una parte, en la población reina una gran desconfianza para con las instituciones políticas; por otra parte, parece desconocerse la relevancia de las mismas. Resulta paradójico: ¿por qué desconfiar tanto en las instituciones cuando ellas no son tan importantes? El primer aspecto observado es un fenómeno empírico sujeto a cambio. Su estrecha dependencia de los resultados políticos (no) alcanzados y del desarrollo dramático que tuvo lugar desde la transición a la democracia es clara y puede verificarse con los datos de las encuestas de Latinobarómetro. Es otro aspecto, la subvaloración institucional, es tanto manifestación de una cultura política que ha dejado huellas perdurables que salen a la luz en distintos contextos como también es típica de una concepción política específica a la que adscribe la sociedad civil. Los intereses no son introducidos en el proceso político representativo que tiene lugar dentro de las instituciones,

sino que son presentados como demandas directas a las autoridades correspondientes, involucrando en ello a un amplio público medial. Así, las instituciones no preocupan demasiado. Esta desatención saltó a la vista en Lima, en ocasión de la presentación de un libro, el libro de Mark Payne et al. (2002), un estudio fundamental sobre las alternativas institucionales para la solución del problema de la gobernabilidad. En la discusión con científicos sociales y representantes de grupos de la sociedad civil, no se confrontó a los autores con comentarios relacionados a la temática del libro sino con la pregunta de por qué no se ocuparon de otros problemas como la deuda externa, las crisis financieras internacionales, la cuestión ecológica, etc., todos considerados como de mayor relevancia que la cuestión institucional tratada en el libro. Esta subestimación del rol de las instituciones en el desarrollo democrático no carece de consecuencias graves para él mismo. El desafío consiste, por lo tanto, en la revalorización de las instituciones a nivel tanto, de la idea como de la acción. Para ello se necesita de una cultura político-institucional cuyo desarrollo se pueda orientar según el slogan *«institutions matter»* (las instituciones cuentan), como sucedió en la Ciencia Política como resultado de la comparación entre los países industrializados hace una década y media.

En este punto, la falta de confianza en las instituciones formales y la falta de reconocimiento de su importancia, encontramos el estado de conciencia, más aún, el motor y la fuerza de movilización de muchos grupos de la sociedad civil. Dicho con otras palabras: El desafío que confronta la democracia por la falta de una cultura político-institucional es aún mayor en el ambiente de los activistas sociales.

La democracia bajo examen

El desarrollo democrático puede ser descrito por distintas vías. Una primera vía consiste en dejar emerger la imagen que resulta del cumplimiento de las reglas de juego democráticas: de la competencia político-partidaria por los mandatos y los puestos de gobierno, de las elecciones y la alternancia en el ejercicio del gobierno. Se trata de aquellos aspectos que Robert A. Dahl (1971) subsumió bajo el concepto estrecho de democracia. El hecho de que la forma democrática de gobierno esté extendida en la actualidad casi sin restricción por toda América Latina, no

tiene parangón histórico en la región. Que se trate de la zona más pobre del mundo en la que la democracia haya logrado establecerse y que Latinoamérica esté caracterizada por los niveles mundiales más altos de desigualdad son hechos sumamente llamativos. Este fenómeno merece, sin duda, su debido reconocimiento.

Una segunda vía descriptiva se centra en la realidad democrática y está caracterizada por tres aspectos: primero, por un concepto más amplio de democracia, que abarca todo lo político en general; segundo, por exigencias normativas a la democracia según las cuales se mide la realidad; y, tercero, por la comparación internacional. Esta descripción analítica del desarrollo democrático por parte de los expertos científicos-sociales se orienta fuertemente por los déficits. Tal descripción desemboca en la hipótesis deficitaria que, por un lado, relativiza el progreso democrático alcanzado y, por el otro, incentiva las reformas necesarias que podrían servir a la consolidación de la democracia.

Una tercera vía descriptiva, que recorreremos de forma más intensiva, consiste en reproducir la opinión de la población en relación al desarrollo democrático. A diferencia de los análisis de los expertos, se lleva aquí a cabo una descripción endógena del estado de la democracia desde la perspectiva de las personas que se encuentran en la misma situación política. Se trata de percepciones subjetivas del estado de las cosas, de datos de encuestas sobre la cultura política que son compilados desde 1996 por Latinobarómetro y tienen gran resonancia en la comunicación pública latinoamericana. Con base en ellas, se pueden poner a prueba las dos hipótesis de tipo político-cultural que ven como causa de los problemas de la consolidación la falta de confianza en las instituciones y en el prójimo.

Indiferencia, desconfianza e insatisfacción: el frágil fundamento de la democracia

La cuestión de la consolidación de la democracia está íntimamente relacionada con la cuestión de su aprobación por parte de la población. ¿Qué sucede con la legitimación de la democracia en América Latina?, me refiero al *«support»*, al apoyo sobre el que se basa. Para responder a esta pregunta suele distinguirse entre la valoración (normativa) de la

democracia (apoyo difuso) y la satisfacción con la democracia realmente existente (apoyo específico). Según los datos de Latinobarómetro, ambos tipos de apoyo alcanzan niveles comparativamente bajos y se encuentran desde el inicio de esta serie de datos en tendencia regresiva. Si bien la democracia sigue siendo el sistema político preferido en Latinoamérica, el porcentaje de aprobación descendió de 61% en 1996 a 53% en 2003 (véase Tabla 1). En comparación, los países europeos muestran un apoyo difuso de la democracia del 78%. El nivel latinoamericano de aprobación (difusa) resulta también bajo si se tiene en cuenta que desde la redemocratización, en realidad, no existe ninguna alternativa real a la democracia.

Tabla 1: Democracia y autoritarismo. La preferencia normativa en América Latina (datos en %)

Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a otra forma de gobierno./ En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático./ A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003
La democracia es preferible	61	62	62	62	48	56	53
Da lo mismo	16	15	16	17	21	18	22
Régimen autoritario	18	18	17	17	19	15	17
No sabe/ no contesta	5	5	4	5	12	11	8

Fuente: Latinobarómetro 1996-2003.

Si preguntamos por el grado de apoyo específico a la democracia sale a la luz una disminución que va del 41% en 1997 al 28% en 2003 (Tabla 2). Menos de un tercio de los encuestados dice estar conforme con la democracia realmente existente. En la Unión Europea dijo, por su parte, en 2003 el 53% de los encuestados estar satisfecho con la democracia. Para América Latina puede suponerse un vínculo estrecho

entre la conformidad de las personas con la democracia real y el rendimiento económico del régimen. En este sentido, 1997 fue un año no sólo positivo en relación al índice de satisfacción con la democracia, sino también el año económicamente más exitoso desde la transición.

Tabla 2: Satisfacción con la democracia en América Latina (datos en %)

Pregunta: En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? Las respuestas «muy satisfecho» y «más bien satisfecho» fueron sumadas.

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003
Conforme	27	41	37	37	25	32	28
Disconforme	65	56	59	60	64	60	66
No sabe/no contesta	8	3	3	3	10	8	6

Fuente: Latinobarómetro 1996-2000.

No se sabe bien qué efecto tiene, a largo plazo, la disconformidad con los resultados de la democracia sobre el apoyo difuso o bien la legitimidad de la democracia como idea. Puede asumirse que la insatisfacción con la democracia real, de forma lenta pero constante, socava la valoración de la democracia como orden político preferido. Variadas encuestas indican una evolución problemática en este sentido. Los ciudadanos a quienes les daría lo mismo la existencia de un régimen autoritario representan hoy día en Latinoamérica el 50%. En el año 2003 el 63% de la gente era de la idea que «más que partidos políticos y parlamento, lo que necesitamos es un líder decidido a resolver los problemas». A la pregunta, qué es más importante «democracia» o «desarrollo», respondió el 52% en el año 2002 «desarrollo» y el 25% «democracia» (ambos igualmente importantes: 17%). Resumiendo: La legitimidad de la democracia en América Latina parece haberse reducido.

Da que pensar también el hecho de que muchas personas en América Latina no saben en realidad qué es democracia. En las encuestas de Latinobarómetro, la cantidad de personas que responden «no sé» es terriblemente grande. En Perú y Bolivia, este grupo representa un

tercio de los consultados. ¡En Brasil son casi dos tercios! En el caso de aquéllos que ofrecen una respuesta pronta, parece no quedar clara la diferenciación entre los valores y los métodos democráticos y no democráticos. Poco más de la mitad de los encuestados (52%) era en el año 2002 de la idea que sin parlamento y sin partidos políticos no puede haber democracia. Desde 1996, aumentó en 11 y 12 puntos porcentuales respectivamente, la opinión de que la democracia también es factible sin parlamento y sin partidos. Es evidente que la idea de que las instituciones políticas son un elemento esencial de la democracia está poco enraizado en el pensamiento político de la sociedad latinoamericana.

Ocasionalmente se distingue entre democracia y sus instituciones políticas. Por ende, conviene consultar la confianza en las instituciones políticas y sociales. Los valores de confianza medidos son especialmente bajos en el caso de aquellas instituciones que conforman el núcleo de la democracia. Estos valores ya eran en 1996, al inicio de la serie de datos de Latinobarómetro, bajos, y desde entonces se fueron deteriorando. En el año 2002, el parlamento alcanzó un nivel de confianza del 23% (cuatro puntos porcentuales menos que en 1996), el presidente/el gobierno el 25% (un retroceso muy significativo de 14 puntos porcentuales en relación al año 1996). También la justicia perdió claramente confianza: ésta fue en 2002 del 25% (8 puntos porcentuales menos que en 1996, véase Tabla 3).

¿Qué vienen a expresar estas encuestas? Sabemos que los datos de las encuestas son percepciones subjetivas que no necesariamente reflejan las condiciones reinantes. A través de ellas nos enteramos cómo la población evalúa el ejercicio de gobierno. Lo que no podemos saber a través de ellas es si esta evaluación es correcta.⁽³⁾ Tomemos como ejemplo

⁽³⁾ Otras dudas en relación con los datos de las encuestas, que no queremos profundizar aquí, pueden surgir a partir de los valores promedio latinoamericanos que se componen de los resultados nacionales, y que también son publicados por Latinobarómetro. Para ello se parte del supuesto de la importancia equivalente de todos los conceptos y asuntos más allá de los contextos nacionales en los cuales están insertos semánticamente. Asimismo, debería considerarse que los resultados están condicionados entre otras por la formulación de la pregunta. De este modo, por ejemplo, las preguntas que posibilitan una respuesta con un sí alcanzan ponderaciones más altas que aquellas que requieren una respuesta negativa.

la pérdida de confianza en el gobierno y el presidente. En ella se pone de manifiesto el bajo rendimiento económico de los países desde la crisis asiática. El corte temporal indica que la crisis mundial externa es en gran parte responsable de los bajos índices de crecimiento en América Latina.

Tabla 3: Confianza en las instituciones en América Latina (datos en %)

Pregunta: Por favor, mire esta tarjeta y dígome, cuánta confianza tienen en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?

Se muestra la suma de «mucha» y «algo» de confianza.

	1996	1997	1998	1999- 2000	2001	2002
Iglesia	72	77	78	74	76	71
Televisión	50	46	45	42	49	45
Policía	30	36	38	36	30	33
Fuerzas Armadas	42	42	38	43	38	38
Gobierno/Presidente	39	39	32	39	30	25
Justicia	33	36	32	34	27	25
Congreso Nacional	27	36	27	28	24	23
Partidos Políticos	20	28	21	20	19	14

Fuente: Latinobarómetro 1996-2002.

La gente adjudica la responsabilidad a factores más bien internos, al gobierno. En la encuesta de 2003, el 63% de los consultados vio la responsabilidad por los problemas económicos en el gobierno y el 36% en factores externos (FMI, OMG, la globalización; Latinobarómetro 2003: 17). En este sentido, se puede observar una ecuación simple, pero falaz: efectividad económica más baja = performance (rendimiento) del gobierno evaluada como más débil = menor confianza en las instituciones. Se responsabiliza a las instituciones de aquellos desarrollos sobre los cuales tienen, de facto, una influencia limitada.

¿Democracia sin capital social? La confianza en el prójimo

Más bajos resultan aún los índices de confianza cuando se refieren al nivel interpersonal. Detrás de esta pregunta se esconde el concepto de capital social que últimamente se ha extendido tanto en las ciencias sociales como en el discurso político de América Latina. Según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), se entiende por capital social la confianza en los otros (con independencia a las líneas de conflicto sociales), así como la capacidad de comunicación y cooperación entre los individuos. Los tres requisitos, confianza interpersonal, comunicación y cooperación son fomentados por las asociaciones sociales, que a su vez son vistas como la columna y la escuela de la democracia. Los datos de Latinobarómetro señalan que la confianza interpersonal, es decir, el *kitt* social en América Latina, se encuentra subdesarrollado. En el período 1996-2003, el porcentaje de personas que cree poder confiar en la mayoría de la gente osciló entre el 16% y el 23%. Este valor corresponde a menos de la mitad del registrado en Europa.⁽⁴⁾

Putnam considera el capital social como un bien común a cuya falta puede atribuirse no sólo los problemas de consolidación sino también los problemas de desarrollo económico y social que a su vez terminan potenciando los problemas de consolidación democrática.

En las democracias latinoamericanas, la confianza y el *kitt* social son escasos. Sin embargo, mediante el concepto de capital social según Putnam se abarca sólo una parte de la realidad latinoamericana (conf. también Nohlen 2003: 159 y sig.). La dimensión política de la confianza interpersonal en América Latina puede ser comprendida más acabadamente si consideramos también el concepto entendido en términos de Pierre Bourdieu (1984).

Según este sociólogo francés, el capital social no es un bien común sino un bien individual. El concepto hace referencia a las redes de rela-

ciones con la que cuenta un individuo y que afecta positivamente su carrera profesional, su bienestar personal y su poder. Este capital no es tanto un logro personal, no es el resultado de un rendimiento individual sino que se basa en su pertenencia, su membresía a determinados grupos y sus vínculos provechosos.

Ciertamente: En América Latina, a fin de ser atendido en forma eficiente y rápida por la administración y la burocracia es por lo general necesario contar con algún conocido de influencia o un amigo en ese ámbito. Sobre todo la clase media y la clase alta en América Latina, de las que provienen los grupos de la sociedad civil son conscientes que una buena parte de la sociedad funciona según esas redes de contactos. Se puede observar claramente que no es este tipo de capital social el que falta en Latinoamérica. Por el contrario, su existencia en exceso hace más profundas las desigualdades sociales, la desigual distribución de los bienes. En la esfera política, la sobreabundancia de este tipo de capital social es la que genera el nepotismo, el clientelismo, el favoritismo y las prebendas y con ellos la corrupción. Todos estos fenómenos ponen de manifiesto el aspecto problemático de la cultura política en América Latina. Se trata de problemas que conducen a una desigualdad social en aumento, que perpetúan el problema de la baja integración social y que socavan la legitimidad del sistema representativo. Se trata de problemas que corresponden a los factores clave del desarrollo conflictivo de la democracia en América Latina.

En su encuesta de 2003, Latinobarómetro consideró la distinción entre los distintos tipos de capital social y, como es de esperar, registró altos niveles de confianza en el prójimo «cercano» o bien en los «conocidos». El instituto de opinión pública concluyó así: «No es que en América Latina no hayan confianzas, como indican los análisis sobre esta variable de confianza interpersonal, sino que este tipo de confianza es la que no está presente en las sociedades latinoamericanas. Existen confianzas al interior de los grupos, redes, segmentos de la sociedad mientras que no existe confianza entre los grupos, segmentos/redes» (Latinobarómetro 2003: 22).⁽⁵⁾ La interdependencia entre la confianza

(4) La pregunta era: hablando en términos generales, ¿se puede confiar en la mayoría de las personas o por el contrario, no se puede tener suficiente cuidado en el trato con los demás?

(5) Y el informe continúa: «Nos encontramos ante una sociedad con altos grados de discriminación y diferencias en el nivel de confianza. Las redes crean con-

en los otros y la confianza en los conocidos o en los más cercanos es tal que se podría hablar de un síndrome político-cultural difícil de resolver. ⁽⁶⁾

La consecuencia: El socavamiento de la democracia y las tentaciones populistas

Si se pregunta por las consecuencias del diagnóstico dado, lo primero a señalar es lo siguiente: Las opiniones medidas son sincrónicas al mantenimiento del régimen democrático. Tampoco existe ninguna amenaza de que los militares intenten ocupar nuevamente el poder. Por el momento, no parece justificado el miedo ante una caída en el autoritarismo. Pero la permanencia de la democracia no es sinónimo de consolidación. Pues esta última requiere de un progresivo aumento de la calidad y del rendimiento de las democracias latinoamericanas, lo que se vería a su vez reflejado en una legitimidad democrática indiscutida. Dada esta secuencia inevitable, el significado de cuestiones político-institucionales proviene del hecho de que su solución es condición previa para un aumento del rendimiento de las distintas políticas sectoriales.

fianza; estas redes son consideradas como redes de privilegios y exclusión por aquellos que se encuentran fuera de ellas. Al interior de ellas existen altos grados de confianza sobre la base de la amistad personal, mientras que fuera de ellas la confianza es mínima ... Para generar una confianza interpersonal, abierta como en las sociedades desarrolladas, es necesario derribar las barreras percibidas de la discriminación y las desigualdades» (Latinobarómetro 2003: 22 y sig.)

⁽⁶⁾ Sin duda, el nepotismo se justifica con la mayor confianza política en un familiar o respectivamente la desconfianza frente a un desconocido. De esta forma se niega la existencia del favoritismo y el enriquecimiento a nivel familiar. Sin embargo, lo más probable es que este motivo predomine cuando todo el extenso clan familiar es acomodado en puestos del gobierno, como en el caso del Presidente peruano, Toledo. Nótese que éste favorecimiento a gran escala del propio clan se realizó en el contexto de un nuevo comienzo democrático, celebrado con gran euforia, inmediatamente después de que con tantos esfuerzos se lograra terminar con el régimen autoritario de Fujimori. La confianza en Toledo bajó rápidamente. Pero no sólo hay que mirar hacia Latinoamérica. En Cataluña, con ocasión de la constitución del primer gobierno de corte nacionalista de izquierda en 2003, tres ministros nombraron a sus hermanos como viceministros, legitimando esta decisión con la pregunta: «¿Hay alguien en quién se podría confiar más que en el propio hermano?».

Corresponde observar también que entre los actores políticos latinoamericanos, actualmente, no hay nadie que defienda abiertamente una vuelta al autoritarismo. Casi todos los actores confiesan su convicción democrática. Esto es en parte positivo, en parte sin embargo también problemático. Pues esta confesión a veces no es más que una linda frase, sin contener un verdadero compromiso con los valores y las ideas democráticas que inspiran un comportamiento también democrático. El tipo del político que actúa de forma autoritaria no ha caducado ni ha dejado de encontrar apoyo en un electorado que si bien no busca más al «salvador», sí sigue esperando al político con fuerte liderazgo. Así, lo autoritario puede legitimarse democráticamente. Los opuestos democrático y autoritario ya no se manifiestan como distintos tipos de sistemas sino en el amplio espectro de opiniones e ideas dentro de la democracia. Dado que llegaron al poder a través de elecciones autoritarias como Fujimori y Chávez, recibieron y reciben el reconocimiento internacional como demócratas. La consecuencia es una pérdida de intensidad conceptual de la democracia, lo que justo contradice la necesidad de aumentar su calidad.

Adicionalmente, se puede observar a nivel de la élite política que la conciencia institucional en América Latina hoy en día se encuentra más bien en descenso que en ascenso. En el proceso de transición no fueron sólo de gran importancia los actores políticos, sino también las instituciones, sobre todo aquellas involucradas en la organización de elecciones libres. La comunidad internacional les prestó mucha atención y contribuyó a que surgieran autoridades electorales correspondientes al Estado de Derecho, políticamente neutrales y eficientes. Esto da la pauta tanto de que el Estado de Derecho puede ser generado, como de que los niveles de institucionalización alcanzados pueden ser nuevamente perdidos. El significado central del sistema representativo (instituciones y partidos) nació de la experiencia del pasado autoritario. La memoria histórica en América Latina es demasiado corta y los horizontes de acción son demasiado cortoplacistas y están fuertemente restringidos por intereses inmediatos. Las instituciones como los organismos electorales, a los cuales se les debe las elecciones libres y limpias, vuelven a atrofiarse, se vuelven impotentes ante la intervención de los partidos que intentan controlarlos políticamente una vez más. Esta declinación, esta decadencia de las instituciones en el marco de una cultura institucional

evidentemente poco robusta, ya no conduce hoy día a sociedades pretorianas⁽⁷⁾ sino a sociedades populistas. Las sociedades populistas están caracterizadas por su distanciamiento del modelo de democracia representativa y su convicción de que el proceso de toma de decisiones fuera de las instituciones y en directo contacto entre el líder y las masas conduce a mejores resultados.

En tercer lugar, se puede observar que los valores, las convicciones y las ideas medidas para Latinoamérica constituyen, sin duda, tierra fértil para el surgimiento de líderes y movimientos populistas. Así se conduce a grupos de la sociedad civil hacia la tentación de buscar alternativas a los tan desprestigiados partidos. El populismo⁽⁸⁾ genera por su parte una erosión adicional de la democracia y sus instituciones.

El caso de Hugo Chávez en Venezuela puede servirnos de ejemplo. Chávez atentó contra la democracia en 1982 para luego a finales de los

(7) En su momento, esta consecuencia fue diagnosticada por Samuel P. Huntington (1968) antes de la ola autoritaria, como una consecuencia del desequilibrio, entre una enorme ampliación de la participación y un limitado desarrollo institucional.

(8) En Latinoamérica, el término populismo se refiere a movimientos sociopolíticos con base en las masas, y centrados en personalidades políticas líderes. Surgen en fases de rápido cambio social, en las cuales las estructuras de dominación tradicionales y/o autoritarias se desintegran o al menos entran en crisis, sin que haya nuevas estructuras (representativas) que puedan establecerse con éxito. Su base social está compuesta por miembros o sectores de diversas capas sociales bajas. Por lo general, los grupos que sostienen estos movimientos son aquellos sectores sociales que se ven desfavorecidos por el orden social y político existente o respectivamente su transformación, así como miembros de sectores sociales más altos, muchas veces en calidad de líderes o dirigentes. Las demandas de los movimientos populistas se pueden reducir a los temas del nacionalismo (por eso a menudo se habla de un populismo nacionalista), el desarrollo económico y una participación adecuada a su creciente importancia económica de los sectores sociales bajos en los procesos de decisión política, aspirándose a una relación directa entre líderes y seguidores por ambas partes. Después del cambio de sistema en Latinoamérica aparecieron líderes neo-populistas, algunos de ellos partidarios del neoliberalismo (en Brasil: Collor de Mello), otros francamente opuestos a él (en Venezuela: Hugo Chávez, en el Perú: Fujimori, a pesar de que luego implementaría una política neoliberal, y en Ecuador: Gutiérrez).

años noventa ganar las elecciones presidenciales con un discurso anti-institucionalista. Generando una inmensa confianza en sí mismo, Chávez desmanteló bajo el paño de la «Revolución Bolivariana» el sistema institucional de la democracia venezolana (conf. Brewer-Carías 2002). Llama la atención que Chávez declarara luego la fecha de su fallido golpe de Estado como fiesta nacional. El concepto de democracia sufrió con él una transformación plebiscitario-populista. No cabe duda que la sociedad civil se distanció de su populismo autoritario. En el marco de la polarización interna, se encuentran enfrentados de forma irreconciliable los seguidores de Chávez, por un lado, y la oposición de la sociedad civil, por el otro. Tanto el gobierno como la oposición democrática se remiten a la democracia, sin compartir, evidentemente, un concepto común de la misma.⁽⁹⁾

Venezuela es un ejemplo de la rapidez con que una democracia de partidos que hasta fines de los año ochenta fue considerada una «partidocracia» superestable, termina convirtiéndose un atomismo partidario del que surge un líder populista que se sirve de los réditos del petróleo para ganarse el apoyo de la población en los sectores más pobres.

Es evidente que en América Latina la política institucional y la practicada por los partidos han perdido credibilidad. Muy semejante es la tesis de Latinobarómetro (2003: 5) unida a la conclusión: «La gente sale a la calle para mostrar lo que piensa porque los partidos la representan cada vez menos». La gente le da la espalda a las formas representativas de democracia y se dirige a actores que dentro de las formas representativo-democráticas intentan socavar la sustancia de esta forma de gobierno. La política ha sufrido una gran pérdida de reputación, no sólo como consecuencia del nepotismo, del clientelismo y la corrupción sino también porque los medios de comunicación y la sociedad civil en su crítica se orientan a los representantes más corruptos. No cabe duda que, desde mediados de los noventa, el

(9) A nivel internacional, sin embargo, las ONGs y Chávez sostienen una relación menos conflictiva, ya que el Presidente venezolano actúa hábilmente como representante de la izquierda latinoamericana y abogado de los pobres y socialmente discriminados, con un discurso marcadamente anti-norteamericano y anti-globalización.

populismo ha venido creciendo en América Latina. Hace su aparición en su forma mixta de elementos demo cráticos y autoritarios, sin ser estos últimos ajenos a la cultura latinoamericana. Casi todos los grupos de la sociedad civil se encuentran en lucha contra la tentación piramidal. Hasta se afirma que muchos de estos grupos cuentan con estructuras oligárquicas. El populismo ubicuo de hoy reemplaza de alguna forma el autoritarismo abierto. Nos encontramos frente al peligro de que ante la desilusión con la política neoliberal, en los próximos años, el populismo se extienda asociado a una política estatal intervencionista de gasto fácil.

La ambivalencia de la modernización

De lo anterior no debe desprenderse que en Latinoamérica no haya tenido lugar reformas institucionales. Éstas se han visto reducidas, sin embargo, fundamentalmente a dos áreas: la transición política y la transición económica. De la primera se puede decir, más allá de toda objeción, que ha sido concluida. La segunda, la transformación neoliberal ha avanzado de forma heterogénea. La evaluación de sus resultados continúa siendo controvertida. La tercera transición, la de la reforma del Estado (sobre todo administración y justicia) y la transformación de la relación Estado-sociedad, de tanta relevancia para la sociedad civil, se encuentra aún en pañales. Se ha hablado mucho de la modernización del Estado y la sociedad en América Latina. Es poco, sin embargo, lo que se ha hecho al respecto.

Las consecuencias de tales insuficiencias se ponen de manifiesto en las ambivalentes expectativas funcionales asociadas a los muy criticados partidos políticos. Por un lado, y desde una cierta modernización introducida en el subcontinente, se critica a los partidos por sus prácticas clientelistas a fin de ganar en el mercado electoral. Según parámetros éticos que se han vuelto más estrictos y que son aplicados con gusto a los «otros», determinados comportamientos enraizados en la cultura latinoamericana son considerados ahora claramente como actos de corrupción y son señalados con el dedo acusador en los medios de comunicación. De esto participan también actores de la sociedad civil que valientemente intentan ejercer un cierto control sobre los «servidores» públicos y los procesos políticos. Ellos se ocupan de

poner al descubierto los escándalos políticos, llevándolos también a los medios.⁽¹⁰⁾

Por el otro, la necesidad lleva a la gente, en forma individual o como grupos sociales, a dirigirse a los partidos políticos en busca de ayuda material. Esta gente considera las relaciones clientelistas en lo personal como legítimas exigiendo recompensas, beneficios y puestos de trabajo a cambio de su lealtad. Así, los partidos políticos se encuentran bajo presiones opuestas y son criticados y evaluados según criterios contrarios. Lo mismo ocurre con las instituciones políticas en general. En la sociedad, las expectativas no son homogéneas. Dicho con otras palabras: Detrás de la insatisfacción con la democracia real se esconden distintos tipos de exigencias. Los mismos medios generan esta ambivalencia, estando en condiciones de alimentar tanto unas como otras expectativas, convirtiéndose en canal de comunicación de las mismas o aún en su portavoz. Esta función es cumplida por los medios con especial ahínco, no tanto haciendo un aporte para la consolidación de la democracia sino más bien dañándola.

La sociedad civil y la democracia representativa: una relación difícil

Consideremos la sociedad civil como «esfera organizada de la vida en sociedad, en la cual grupos de actores dentro de un marco jurídico representan intereses y valores y dirigen al Estado demandas vistas como fines públicos» (Portantiero 2000: 34; trad. del alemán D.N.) Siendo así, ella realiza una importante contribución a la consolidación de la democracia. Para ello es necesaria la existencia de un vínculo prodemoc

⁽¹⁰⁾ La interrelación entre medios de comunicación y sociedad civil no está exenta de problemas, si consideramos que los medios se ubican políticamente más bien en la derecha, viven principalmente de los ingresos que obtienen de la publicidad de las empresas, las que a su vez dependen del tiraje vendido, y que la venta, por su parte, puede ser estimulada informando sobre escándalos políticos. Si bien la sociedad civil, en cuanto a sus ideales, puede ser ubicada en el espectro de izquierda, la efectividad de sus actividades depende fundamentalmente de la comunicación medial cuyos propietarios o sostenedores económicos con frecuencia no simpatizan precisamente con la democracia.

crático entre la democracia representativa y la sociedad civil. En la teoría científico-social, la mayoría de los enfoques hace alusión a tal vínculo (Lauga 1999: 280 y sig.). Sin embargo, en la práctica no puede tomarse sin más este punto de partida. Norbert Lechner (1995) hizo referencia al discurso de la sociedad civil y al peligro del socavamiento de las (de por sí débiles) instituciones democráticas. En América Latina, la sociedad civil no se ha desprendido aún de su autoconcepción como fuerza autónoma y opositora frente al Estado, hoy residuo de una posición antigua y justificada en una época de usurpación militar del poder (Bendel 2000: 136). A esto se une el hecho de su elevación a mito: la sociedad civil se convirtió en alternativa renovada a todo lo establecido, también privilegiada ante el Estado. Esta tendencia corre el peligro de generar un desequilibrio en la relación Estado-sociedad (Sábato 2000: 16). Parece que la sociedad civil no ha entrado aún en la fase de consolidación democrática, caracterizada por los desafíos descritos más arriba y con cuya superación los actores sociales están llamados a colaborar. Estos actores sociales parecen por el contrario estar «dándole la espalda a sus propios logros, el Estado democrático» (Maihold 2002: 40; véase también Maihold/Córdova 2000), en la medida en que como alternativa al mismo profesa la utopía de una sociedad autorregulada.

De cara a esta tendencia, debe cuestionarse también la posición de la Ciencia Política defectológica. Por un lado, ésta reconoce el órgano representativo electo y a raíz de las «elecciones universales, iguales y libres» reconoce también su base superior de legitimación frente a los actores de la sociedad civil que en definitiva «sólo pueden remitirse a una base de legitimación limitada y particular». Por otra parte, se considera la resistencia de la sociedad civil «tanto más justificada cuanto más defectuosas se muestran las democracias, dado que los defectos de las instituciones (formal-) democráticas no gozan de una legitimación ‘universal’ superior» (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 40). ¿Pero quién determina si y en qué medida una democracia es defectuosa? ¿Dónde está el límite entre un tipo y otro tipo de cualidad? La experiencia histórica del derrumbe de la democracia en América Latina muestra que su caracterización como «democracia formal» depende estrechamente de las ideas finalistas que se tengan. Se denomina formal, defectuoso o de poco valor aquello que debe ser combatido. Se trata, sin embargo, de la profundización y consolida-

ción de la democracia representativa, y no de la legitimación de la confrontación con ella o de su reemplazo.

No se trata tampoco de negar todo aporte de la sociedad civil a la consolidación de la democracia. Se hace necesario, más bien, distinguir entre, por un lado, grupos de la sociedad civil cuyas actividades desde una perspectiva teórica de la consolidación dan que pensar y, por el otro, grupos preocupados por el Estado de Derecho y la democracia, por el sistema institucional. Con relación a este último caso puede nombrarse como ejemplo la Asociación Civil Transparencia en Perú, que no sólo ha realizado un gran aporte a la recuperación de la democracia en ese país, sino que además se ha esforzado por un discurso entre Estado (mandatarios), partidos (en oposición a los gobernantes) y grupos de la sociedad civil (en distancia crítica hacia ambos). Tampoco hay que cerrar los ojos ante el hecho de que muchos partidos políticos tienen una cierta aversión a todo grupo de la sociedad civil, más aún si son vistos como contrincantes en la competencia por el poder político. De hecho, muchos grupos de la sociedad civil aspiran al derecho de voto pasivo para sus candidatos (Torres 2002: 37 y sig.) En ciertos países ya se quebró el monopolio partidista para la presentación de candidatos. A tales aversiones se refirió hace poco el expresidente de Ecuador, Rodrigo Borja, al decir que los grupos de la sociedad civil pretenden ocupar el lugar de los partidos (Borja 2002: 1304). Según estimaciones internacionales como la de los funcionarios del Fondo Monetario Internacional, dados los déficits de la democracia en Latinoamérica y sus bajos rendimientos los grupos de la sociedad civil constituirían los únicos portadores de esperanza (FMI Survey 2003: 32 (1), 10). Este tipo de comentarios incentiva la sobrereactación de los partidos políticos frente a la sociedad civil. Es cierto que la denuncia de que los grupos de la sociedad civil estén efectuando solapadamente la «usurpación de lo político» es exagerada y refuerza la desconfianza mutua. Sin embargo, hay que reconocer que ignorando los signos del tiempo, muchos grupos de la sociedad civil se aprovechan de la debilidad institucional. Los grupos de la sociedad civil son no-partidarios, pero no deben estar «en contra» de los partidos. En América Latina, sin embargo, estos grupos se adhieren a esta divisa. Un candidato que para las elecciones hace uso de un discurso anti-partido, moviliza fuerzas de la sociedad civil y así tiene grandes probabilidades de ser votado por un electorado que se encuentra decepcionado por la

política y en busca de lo apolítico. Detrás de esta posición aparentemente apolítica se esconde con frecuencia la consecución particularista de intereses y valores de los más variados sectores políticos entre los que también pueden encontrarse los actores de la sociedad civil. ⁽¹¹⁾

Por otra parte, esta actitud va unida a una convicción anti-institucional y a tradiciones nacional-populistas que aumentan el peligro de caer en régimen personalistas. No hay que olvidar que la práctica de dominio populista se basa en la relación directa entre el líder y la masa, transformando a los actores de la sociedad civil en los grandes perdedores.

En el discurso latinoamericano sobre la sociedad civil se suman las voces que exigen la conformidad entre las iniciativas de la sociedad civil y la democracia representativa. En este sentido, resalta el mexicano Luis Salazar (2000: 26), sin dejar de reconocer el valor de la sociedad civil como «progreso democrático de importancia», que la democracia necesita de instituciones representativas fuertes, «que aseguren la paz jurídica y pública y la gobernabilidad democrática de una sociedad pluralista y conflictiva» (trad. del alemán D.N.) La democracia necesita, según Salazar, de «partidos y sistemas de partidos que puedan aplicar el pluralismo social en un pluralismo representativo y responsable». Por eso, según el argentino Juan Carlos Portantiero (2000: 41) debe prestarse atención al hecho de «que el desarrollo de la sociedad civil en el cumplimiento de sus funciones no conduzca a un debilitamiento mayor sino a un reforzamiento del Estado, del Estado de Derecho, del sistema representativo, de los partidos políticos como mecanismo para la canalización de las preferencias políticas de la población y el ejercicio efectivo del Derecho». Se trata entonces de, «combinar la sociedad civil que exige nuevos

derechos y abre mayores posibilidades de participación con los instrumentos de la democracia representativa» (trad. del alemán D.N.)

El contexto de transición y el compromiso de la sociedad civil

La democracia en América Latina no ha podido por sus propios medios aprobar el examen de consolidación. No ha logrado desde la transición aumentar el nivel de apoyo difuso ni el específico. Por el contrario, la satisfacción con la democracia real ha decaído significativamente. La confianza en las instituciones ha bajado. En el centro de la explicación de la cuestión de la consolidación se encuentra, por ende, la hipótesis del déficit político-cultural. A ésta se encuentran más o menos subordinadas las restantes hipótesis.

Así, el apoyo específico de la democracia depende fundamentalmente de la performance económica y social del gobierno. Un mejoramiento de esta performance no parece poder anticiparse en la actualidad. Paralelamente, desaparece el optimismo relacionado a la segunda transición, a la neoliberal, en la medida que la gente percibe los efectos negativos del modelo de desarrollo orientado al mercado. Estos efectos se ponen de manifiesto sobre todo con el aumento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad social: la hipótesis del déficit social gana en potencial explicativo en el marco del problema de consolidación. Paradójicamente, la gente comienza a priorizar el Estado frente al mercado, a reclamar más intervención estatal. La tercera transición, la que debería reformar el Estado y aumentar la eficiencia a un menor costo, es decir aquello que tematiza la hipótesis del déficit político, no ha tenido lugar. Esta situación les permite a líderes y movimientos populistas movilizar, sumar adeptos y ganar elecciones con un discurso anti-institucional y anti-partidos. El populismo democrático (es decir aquél que llega al poder por medio de elecciones) lleva en sí la tendencia de mutación hacia el populismo autoritario y presiona negativamente a la democracia.

En este contexto político operan los grupos de la sociedad civil en América Latina actualmente. Les resultaría fácil sumergirse en el discurso democrático antiinstitucional, pero con una estrategia que convierte en debilidad institucional en la propia fuerza no le harían ningún favor al desarrollo democrático. Sería una estra tegia contraproducente de corto

⁽¹¹⁾ Este punto es destacado especialmente por Luis Salazar (2000: 28) quien, en la siguiente cita, establece además la relación con la realidad social de los países latinoamericanos: Él ve la «sociedad civil como el lugar de formación, transformación y conflicto de una multiplicidad de factores de poder relacionados tanto con el mercado como con la política, los cuales –independientemente de sus buenas intenciones y de la conciencia tranquila de sus representantes – con frecuencia se presentan en forma tan autoritaria y arrogante como aquellos otros abiertamente políticos y financieros. Y ello sucede con mayor razón aún en sociedades subdesarrolladas, atomizadas y divididas por profundas desigualdades materiales y culturales».

plazo acentuar desproporcionadamente la necesidad de compromiso y la participación de la sociedad civil para la profundización y consolidación de la democracia. También, la sociedad civil necesita de relaciones democráticas que a la larga sólo pueden ser garantizadas a través de instituciones representativo-democráticas consolidadas. ⁽¹²⁾ Por eso, no puedo más que adherirme a la observación del argentino Juan Carlos Portantiero (2000: 39): «Posiblemente haya (en América Latina, en la actualidad) ningún tarea más importante que la consolidación de las instituciones políticas. La sociedad civil puede madurar sólo en el marco del reforzamiento de las instituciones democráticas» (trad. del alemán D.N.)

§II

FORMAS DE GOBIERNO Y RENOVACIONES INSTITUCIONALES

⁽¹²⁾ En este sentido se manifestó también Klaus von Beyme (2000: 67): «Para lograr e implementar sus propósitos, los movimientos bien intencionados (...) dependen del Estado de derecho establecido y sus instituciones democráticas».

LA TRILOGÍA: SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS^(*)

El tema que los organizadores de este evento me han sugerido, engloba, en verdad, los elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica. La certeza de esta afirmación se confirma en el debate institucional actual sobre la transición a la de democracia, su consolidación y su reforma. Allí se sostiene que la opción entre las formas de gobierno, que se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y la opción entre los tipos de sistemas electorales, que se identifica con la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional constituyen las opciones básicas de orden constitucional. Esta idea implica la convicción de que la opción por una u otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un Estado, el supuesto que la institucionalidad política influye en los recursos d el

(*) Texto revisado de la Conferencia pronunciada durante la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) en el Museo Nacional de Antropología, Ciudad de México, el 3 de julio de 1996. Primero , publicado en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral (México), Vol. V, No. 8, 1996, 83-90, y en *Lipset, S. M./ Nohlen, D./ Sartori, G.: Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos* , Cuadernos de CAPEL, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, págs. 31-52. El texto aquí reproducido fue tomado del libro Dieter Nohlen, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* , editado por Claudia Zilla, México: UNAM, págs. 9-24.

gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etc.) y en las capacidades funcionales del sistema político (*governance*) de responder a las expectativas y demandas de la economía y la sociedad. La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento sostiene que en política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres.

En este orden de apreciaciones relacionadas con el criterio de la importancia, conviene introducir el factor sistema de partidos, nuestro tercer elemento de la trilogía, cuya importancia –pese a ser grande– tiende a ser considerada menor que la de los otros factores. Esta evaluación refleja una asimetría entre los conceptos forma de gobierno y sistema electoral, por un lado, y sistema de partidos, por el otro. La asimetría se manifiesta en diferentes sentidos, pero por sobre todo respecto a la capacidad del factor sistema de partidos de ofrecer opciones al político o constitucionalista y a su estatus como variable en la relación que se puede establecer entre éste y los otros dos factores considerados.

1) Así, la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional que ofrece alternativas internas, entre las cuales se puede simplemente escoger. En el campo institucional, el político, el constitucionalista o el consultor político optan entre presidencialismo o parlamentarismo, entre representación por mayoría o representación proporcional o, si no las convencen estas alternativas, optan por un sistema semi o combinado. En todo caso, la opción puede materializarse por una simple decisión del legislador constitucional. En lo que se refiere al sistema de partidos, la materialización de una opción no depende de que el legislador tome una decisión al respecto, sino de otras variables histórico-sociales. Así se explica por qué en el debate institucional ligado a las opciones constitucionales o en la consultoría política generalmente no se toma en cuenta el factor sistema de partidos. El campo de opciones está restringido a la forma de gobierno y al sistema electoral.

2) Asimismo, la variable sistema de partidos puede considerarse una función de las opciones tomadas respecto a las opciones institucionales. Así, en buena parte de los trabajos de Ciencia Política, el sistema de partidos no es tratado como variable independiente (como las variables institucionales), sino como una variable cuya conformación depende de las variables institucionales.

Sin embargo, el sistema de partidos es un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales. Es cierto que el sistema de partidos es una variable dependiente, pero vale enfatizar dos afirmaciones:

- a) Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aún mayor medida de factores socioestructurales e históricos; por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro.
- b) El sistema de partidos juega, asimismo, el rol de una variable independiente y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas.

La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento es que en la política la historia y las estructuras sociales tienen mayor incidencia que las instituciones. Esta tesis hace recordar la afirmación de *James Bryce* en su famoso estudio-informe sobre América Latina, publicado a principios de este siglo, donde nos dice que allí no son las constituciones, sino los hombres (las sociedades) los que fallan.

Por otra parte, es el factor sistema de partidos el que despierta el interés por la relación entre las tres variables en discusión. Nuestra trilogía no se conforma, pues, sólo de tres elementos, sino de tres elementos interrelacionados. Esta percepción es fundamental para cualquier reflexión de tipo consultoría política (o en términos ingleses: *institutional engineering*). Dada la asimetría señalada, lo que se requiere es manejar bien en el análisis, en la formulación de opciones y en el quehacer operativo las diferencias entre los tres elementos.

En las consideraciones siguientes, voy a enfocar nuestra trilogía precisamente a partir de estos tres puntos de partida o niveles de reflexión: el normativo, el analítico y el operativo. A estos tres niveles corresponden tres discursos diferentes, y tres tipos de teorías de diferente índole que generan opciones distintas respecto a las alternativas institucionales que se enfrentan en el debate. En mis consideraciones, voy a tratar de echar luz sobre, por qué las opciones difieren y por qué se enfrentan.

El nivel normativo

El nivel normativo es desde siempre el campo de los grandes debates y confrontaciones sobre instituciones políticas. El discurso a este nivel es de gran atraktividad, primero, por la vinculación de los aportes de hoy con las grandes contribuciones de ayer; segundo, por la elegancia y claridad cartesiana de los argumentos; y tercero, por la identificación del científico con la causa que defiende. Este protagonismo llama a los demás a identificarse con la opción expuesta o a contradecirla o combatirla rotundamente. La vinculación con la filosofía política se fundamenta en la búsqueda del modelo ideal o del mejor sistema de entre las alternativas teóricas que se ofrecen. La premisa común del *best system approach* es de no tomar en cuenta tiempos y lugares y de no condicionar la opción por factores contingentes. La elegancia y claridad de la postura se debe preferentemente a la argumentación ideal-típica, lógico-sistemática y taxonómica, que por lo demás, es preferentemente deductiva. La idea que se defiende provoca un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y monocausales.

Así, en el debate sobre presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina es fácil reconocer este enfoque normativo en los valiosos aportes de mi amigo *Juan J. Linz*. Para *Linz*, el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, independientemente del lugar y del tiempo. *Linz* insiste en que su interés es por la lógica de las formas de gobierno, a partir de la cual deriva su opción por el parlamentarismo. Este análisis está acompañado por referencias históricas que ilustran su tesis y tiene su hito en la causalidad unidireccional y monocausal que establece entre presidencialismo y derrumbe de las democracias. Esta supuesta causalidad se fundamenta en un análisis contra factual del caso chileno, para *Linz* «*the classic instance*» para demostrar cómo el presidencialismo ha fallado y que el parlamentarismo habría conservado la democracia. Los mismos títulos de sus escritos: *The Perils of Presidentialism*, *The Virtues of Parliamentarism*, *The Failure of Presidential Democracy* dan cuenta del enfoque que se aplica⁽¹⁾.

Es, tal vez, en el campo de los sistemas electorales donde el discurso normativo tiene mayor tradición. No es que sólo algunos científicos tengan su ideal, sino que cada uno de los participantes en el debate parece profesar el suyo. La materia parece tan sugestiva para lanzarse con una postura propia que incluso ilustres científicos como *Giovanni Sartori* (1994), quien en el debate sobre presidencialismo versus parlamentarismo impuso su *neither nor*, es decir, ni uno ni el otro, y quien defiende la tesis de que el mejor sistema es aquel que mejor se adecúa (*Sartori* 1992), en uno de sus últimos escritos se pronuncia por un sistema electoral que según él es el mejor sistema: el sistema mayoritario de doble vuelta (*Sartori* 1994a). El debate clásico, que es el debate normativo, ha enfrentado la representación por mayoría y la representación proporcional con apasionados defensores a ambos lados, utilizando hasta los extremos los argumentos ideal-típicos y monocausales: El sistema mayoritario como promotor del bipartidismo, como garante de la estabilidad política; el sistema proporcional como causante del pluripartidismo, de la inestabilidad política e incluso del derrumbe de la democracia. Buena parte de estas afirmaciones provenientes del enfoque normativo conforman lo que se llama el *conventional wisdom* en el campo de los sistemas electorales (véase *Nohlen* 2004; tercera edición).

Respecto a los sistemas de partidos políticos –debido a la restricción a que están sometidas las opciones y su carácter de variable dependiente– el *best system approach* no tiene la misma incidencia. Sin embargo, el debate se mueve, por ejemplo, entre bipartidismo y multipartidismo y las variables institucionales que influyen en la estructuración del sistema de partidos. *Maurice Duverger* (1951, 1959) y otros percibieron el dualismo como algo propio de la naturaleza humana. Este mismo pensamiento en diadas fue retomado por *Norberto Bobbio* (1995) en su reciente libro sobre *Derecha e Izquierda*.

Un referente importante ha sido el modelo de democracia, p. ej. el *Westminster model*, tomado como ideal que determinaba el tipo de sistema de partidos correspondiente. Arend Lijphart y otros, sin embargo, descubrieron el pluralismo (más allá de la cifra dos) no sólo en términos analíticos (véase *Lijphart* 1968) sino también y, explícitamente en términos normativos, lo que llevó a *Lijphart* a defender otro modelo de democracia, la democracia de consenso, y formular opciones más allá de los casos empíricos que fundamentaron su concepto de democracia.

⁽¹⁾ Véase el tratamiento más detallado del enfoque de *Linz* en la cuarta contribución de este libro.

consociacional. Así, *Lijphart* considera la representación proporcional superior a la representación por mayoría, y en términos generales, formas de toma de decisión por consenso superior a las por mayoría, y desde allí valora a las formas de gobierno que invitan u obligan a procesos decisionales de tipo consensual (el parlamentarismo) como mejores que las de tipo mayoritario (el presidencialismo). En pocas palabras: *Lijphart* desarrolla toda una serie de opciones bastante desvinculada de contingencias históricas, pese a que la democracia consociacional fue desarrollada, en su momento, como concepto que explicaba el funcionamiento de la democracia en una sociedad heterogénea y segmentada, es decir, en una sociedad histórica específica, la de los Países Bajos (véase *Lijphart* 1968). *Lijphart* (1994) no duda, incluso, en expresar opciones respecto a la combinación de los elementos de nuestra trilogía, llegando al siguiente *ranking*: primero, parlamentarismo con representación proporcional; segundo, parlamentarismo con representación por mayoría; tercero, presidencialismo con representación por mayoría; y cuarto, presidencialismo con representación proporcional. Se observa que *Lijphart* no incluye el tercer elemento, el sistema de partidos, pero es fácil complementar el *ranking* con esta variable, aplicando el *conventional wisdom* sobre los efectos de los sistemas electorales y tomando en cuenta los casos modelos que *Lijphart* probablemente tenía en mente: Los sistemas parlamentarios europeo-continentales con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar, el sistema parlamentario con bipartidismo y gobiernos unicolores de Gran Bretaña en segundo lugar, el presidencialismo norteamericano con bipartidismo en tercer lugar, y el presidencialismo latinoamericano con multipartidismo en cuarto lugar. Sin embargo, al completar el *ranking* con el sistema de partidos, se estira aún más la ya débil relación empírica que la argumentación normativa mantiene con la historia.

El nivel analítico

Es precisamente uno de los objetivos del enfoque histórico-empírico llamar la atención sobre los *shortcomings* del discurso normativo. Sus contribuciones al debate sobre instituciones políticas se leen como una crítica a un discurso que por las características señaladas llega mucho más fácilmente a la gente interesada en estos temas. Sin embargo, el enfoque histórico-empírico tiene su propio *standing*, sus propias

premises, su propia lógica de investigación, su propia metodología. Su premisa o convicción central es que aunque las instituciones cuentan, su real importancia, y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etc. Lógica y métodos de investigación del enfoque histórico-empírico respetan, por lo tanto, la alta complejidad de la historia como suma de historias diferentes, incluso contrapuestas. Sus conceptos tratan de mantener relación con la empiria; el método comparativo no sólo toma nota de las diferencias, sino que las utiliza concientemente en sus estrategias de investigación, cuyo proceso es inductivo. El fenómeno de la causalidad se percibe como multifactorial y circular. En este marco de investigaciones histórico-empíricas, las teorías se restringen al medio alcance, y las opciones se toman en relación al contexto para el cual se las formula. Respecto al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, en el enfoque histórico-empírico cuentan las variantes de los tipos en discusión. Así, en el ámbito del parlamentarismo, lo que puede explicar el éxito de esta forma de gobierno posterior a su fracaso en la época entre las guerras mundiales es justamente su adaptación a algunos requerimientos de mejor funcionamiento. La tesis es que no el tipo ideal, sino las variantes del modelo han sido exitosas. Es interesante recordar que, por ejemplo, la variante alemana con moción de censura constructiva y restricción del derecho del Ejecutivo a disolver el Parlamento, variante muy exitosa, fue muy criticada en la época misma de su introducción por algunos constitucionalistas, entre ellos *Karl Loewenstein* (1964). Lo mismo se puede observar respecto al semi-presidencialismo de la V. República Francesa. Muchos constitucionalistas pregonaron su crisis y derrumbe al producirse esta situación política que se resolvió con la cohabitación⁽²⁾.

En el ámbito del presidencialismo, en América Latina, hay tantas variantes como casos; en forma tipológica pueden distinguirse por lo menos cinco: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado. Más allá de sus propias características influyen decididamente en su funcionamiento primero la relación entre Estado y sociedad (por ejemplo la fuerza del factor clientelismo y

⁽²⁾ Entre ellos el propio Maurice Duverger. Véase su libro *Institutions politiques et droit constitutionnel*, de tantas reediciones.

corporatismo) y la fortaleza del sistema representativo; segundo el sistema de partidos políticos, su estructura y dinámica; tercero los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos. Respecto a estas y otras variables, los presidencialismos en América Latina difieren tanto que parece muy cuestionable debatir los problemas de gobierno bajo un único concepto de presidencialismo. Vale añadir que incluso dentro de una variante del sistema presidencial, es importante tomar en cuenta el factor tiempo, dado que el modo de funcionamiento del sistema puede variar acorde con el cambio de los tres parámetros mencionados. Por ejemplo, en el caso de Chile, el *presidencialismo atenuado* de los años sesenta tuvo enormes problemas de funcionamiento cuando, por la ideologización del conflicto político y la formación de dos bloques, se impuso la política de no transar, de negarle al adversario político la sal y el agua. En el marco del *presidencialismo reforzado* que introdujo la Constitución del año 80, la democracia en Chile se está consolidando en base a un comportamiento de la clase política muy distinto al del pasado, cuyos rasgos principales son la cooperación y el consenso, institucionalmente expresados en gobiernos de coalición y mayorías institucionales para el presidente en ejercicio. Así se entrecruzan las dinámicas institucionales y de comportamiento, y es interesante observar la importancia de la variable no-institucional para el buen funcionamiento de las instituciones.

En el campo de los sistemas electorales, las clases representación por mayoría y representación proporcional engloban por igual sistemas electorales demasiado diferentes con efectos demasiado distintos como para percibir y abarcar los casos individuales, es decir, se vuelven menos útiles para el análisis causal y comparativo. Por otra parte, los efectos de los sistemas electorales dependen mucho del grado de estructuración del sistema de partidos políticos. Esto no se refiere sólo a la variable numérica del sistema: Es obvio que en un sistema bipartidista estructurado, el sistema mayoritario reproduce el bipartidismo. Conviene evitar razonamientos tautológicos. Cuando hablo de estructuración de sistemas de partidos, me refiero más bien a su arraigo en una sociedad y en un contexto político determinado. Para dar un ejemplo: En Gran Bretaña, el sistema de mayoría relativa sustenta, como sabemos, el bipartidismo, produciendo una alta desproporcionalidad entre votos y escaños. En Paquistán, el mismo sistema electoral está asociado con un

sistema multipartidista, con alta proporcionalidad entre votos y escaños. En un reciente estudio que hice del caso paquistaní en función de consultoría política, quedó demostrado que la introducción de elementos proporcionales en el sistema vigente, por ejemplo una lista adicional de representación proporcional, conduciría a una mayor desproporcionalidad entre votos y escaños (Nohlen 1995). En la elección del parlamento ruso en 1995, donde se aplicó el sistema segmentado como en México, la fragmentación del sistema de partidos fue mayor en la parte mayoritaria que en la proporcional (Nohlen/Kasapovic 1996). Así, observamos que la contingencia interviene decisivamente en los efectos de los sistemas electorales. Vale añadir que la propia institucionalidad en su mismo origen no puede desligarse de intereses políticos y relaciones de poder.

El nivel operativo

El nivel operativo, comparado con el normativo y el analítico, exhibe características propias por sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre Ciencia Política y política. Esta relación es problemática, y para bien comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y Ciencia Política que tal vez más influye en esta relación: La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la Ciencia Política. En el proceso científico, es conveniente manejar o preparar el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Esto se puede lograr sea a través de escoger sólo partes o cortes de una compleja realidad, por ejemplo, sólo lo institucional, o aspectos de un problema más integral, por ejemplo, la participación política como aspecto del desarrollo político, o sólo una dimensión de una relación causal, por ejemplo la relación sistema electoral-sistema de partidos políticos. Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo, trabajamos con el supuesto que las variables de contexto son similares o constantes (según la terminología en ciencias naturales), y nuestras afirmaciones se basan en la premisa *ceteris paribus*. Así, muchos de los hallazgos en Ciencia Política, prácticamente todas nuestras generalizaciones, se deben a esta técnica de reducir la complejidad. En el campo operativo, sin embargo, la Ciencia Política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política, dado que el *consulting político* se dirige a realidades complejas y específicas. Ahora bien: En primer lugar, el enfoque normativo esta-

blece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico-empírico contradice esta postura y exige a partir de las realidades específicas de cada caso un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto.

En segundo lugar, quisiera diferenciar dentro del enfoque analítico entre un pensamiento social tecnológico cuyo referente principal es la reflexión teórica y, en términos operativos, el diseño institucional racional por un lado, y por el otro un pensamiento de ingeniería política que percibe lo institucional como resultado de un proceso histórico y el *consulting político* como parte de este proceso. El primer pensamiento hace hincapié en las capacidades científicas de encontrar soluciones institucionales que, por su mera excelencia, tendrían que ser implementadas. Este pensamiento rechaza las consideraciones científicas, incluso las justificadas, que parecen poner en cuestión la propia capacidad de la Ciencia Política de ofrecer este tipo de soluciones. Un buen ejemplo de este razonamiento lo encontramos en el escrito ya mencionado de *Giovanni Sartori*, en el que critica duramente a los investigadores que cuestionan, por ejemplo, la relación causal unidimensional entre sistema electoral y sistema de partidos y la capacidad de pronosticar el efecto de los sistemas electorales, para lo cual *Sartori* (1994) ofrece su versión de las leyes sociológicas de *Maurice Duverger*. La creación de instituciones políticas, y también su reforma, es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etc.

Terminé en estos días un estudio comparativo sobre la génesis de los sistemas electorales en 20 países de Europa Oriental (*Nohlen/Kasapovic* 1996; *Nohlen* 1997). El primer resultado es que el tipo de sistema electoral dependió en gran medida del tipo transición; el segundo es que en ningún caso el sistema que se acordó fue un sistema diseñado racionalmente de acuerdo a criterios lógicos y fundados en el *best system approach*; el tercero es que en ningún caso se trasladó un sistema electoral modelo o vigente a otro; y el cuarto es que, donde las relaciones de poder lo permitieron, el sistema electoral fue el resultado de negociaciones y compromisos. Bajo estas circunstancias, no sorprende que muchos de los sistemas electorales sean sistemas combinados.

Varios autores lanzaron críticas a estos sistemas por su mal diseño. En estas críticas resurge el tema de cómo se generan y reforman las instituciones. No resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico (véase Krennerich/Lauga 1998).

Por otra parte, debatir en el nivel operativo las alternativas presidencialismo versus parlamentarismo y representación por mayoría versus representación proporcional significa colocarse al margen de las opciones o, en otros términos, el campo de opciones es mucho más amplio que el debate a rasgos ideal-típicos hace suponer. Mi tesis no es que no existan opciones, como *Giovanni Sartori* quiso dar a entender, sino que el margen de opciones es reducido. Me parece que esta comprensión del problema es de fundamental importancia para cualquier *consulting político*. En los países de larga tradición presidencialista, o cuya cultura política se identifica con la del presidente como jefe del gobierno y de la nación, la alternativa parlamentaria es ciertamente una opción poco realista y poco viable. Donde tenemos un sistema de representación proporcional, su sustitución por un sistema de representación por mayoría tampoco tiene muchas probabilidades de realización. Por lo demás, debatir reformas institucionales en términos de los tipos ideales, es justamente reducir las opciones a una única alternativa. La premisa sustancial de mi tesis es que las alternativas de reforma son mucho más numerosas y variables que los meros tipos ideales. En cuanto a la restricción, mi tesis se refiere entonces sólo al espectro que abarca la opción y no a la cantidad de alternativas. Conforme a esta comprensión del campo de reforma, pongo mucho énfasis en el estudio de las variantes de los sistemas ideal-típicos que en realidad constituyen la fuente de las reformas posibles.

Me parece que una mirada a los procesos de reforma de los sistemas políticos en América Latina en los últimos años puede confirmar mis consideraciones. En ningún país ha sido posible sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo. Hubo reformas del sistema presidencial, pero siempre dentro del esquema básico.⁽³⁾ Respecto a los sistemas electorales, la única reforma que trascendió el margen reducido

⁽³⁾ Esta observación conserva su vigencia para 2008.

de opciones fue la de Chile. Sin embargo, allí fue el régimen militar que impuso el binominalismo, un sistema electoral no tanto mayoritario, como muchos lo entienden, sino de equilibrio entre la primera y la segunda fuerza política del país en detrimento de la primera mayoría. Se confirman empíricamente las enormes restricciones políticas a las que están sometidas las reformas institucionales, que parecen aumentar en la medida en que las alternativas se presentan en términos de la opción ideal-típica. El cientista social con ambiciones de ingeniería institucional tiene que tomar en cuenta, respecto a la forma de gobierno y al sistema electoral, el factor político, resumido aquí en el tercer elemento de nuestra trilogía, en el sistema de partidos políticos.

Para terminar, quisiera citar unas reflexiones en uno de mis escritos, publicados en América Latina. Lo hago por la frecuencia con que estas consideraciones mías que abarcan un ámbito incluso más amplio, han sido traídas a colación por científicos sociales latinoamericanos, un hecho que me parece expresar un consenso sustancial. Dice la cita: «La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigorosidad con que se perciben todos los problemas que son necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras exégesis académicas».

Síntesis

A modo de resumen podemos retomar entonces las tesis centrales aquí presentadas. En relación a nuestro objeto de estudio nos hemos referido, en primer lugar, a las opciones que ofrecen tres instituciones políticas diferentes: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. A este nivel hemos distinguido el carácter específico de cada una de estas variables y su rol en medio del contexto político-institucional. En este ámbito se destaca la particularidad del sistema de partidos como institución asociada a un margen restringido de opciones –pero no por ello menos decisiva–. Pues, justamente, su carácter doble de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socio

estructurales, del sistema de gobierno, etc.) e independiente (afectando el funcionamiento de otras instituciones políticas como el sistema de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ej.) la convierte en institución clave y punto neurálgico en el que convergen influencias de distintos orígenes y en diferentes direcciones.

En lo referente al modo de abordar esta temática institucional hemos diferenciado tres niveles distintos o perspectivas caracterizadas por una lógica de investigación y premisas propias: el nivel normativo, el nivel analítico y el nivel operativo.

Del nivel normativo hemos destacado su axiología teleológica que inspira la denominación *best system approach*, acompañada de una desvinculación espacio-temporal. Mediante un proceder netamente deductivo se llega entonces (y se aspira llegar) a generalizaciones de validez universal basadas en una comprensión lineal y unidireccional de la causalidad, recurriendo incluso frecuentemente a la argumentación contrafáctica. En relación a la clasificación de las instituciones políticas, el nivel normativo se caracteriza por el uso de categorías dicotómicas de gran heterogeneidad interna, que por lo tanto dificultan una distinción apropiada de los casos y la consideración de diferencias de tipo gradual.

Como rasgos centrales del nivel analítico hemos mencionado su enfoque histórico-empírico con «conciencia» espacio-temporal que desemboca inevitablemente en generalizaciones sólo de alcance medio pero de mayor validez externa que en el caso del nivel normativo. Esta validez externa implica un distanciamiento moderado del objeto de análisis garantizado por un proceder inductivo que intenta no perder de vista la complejidad de la realidad en estudio. En lo referente a la clasificación de las instituciones políticas, este nivel se sirve no sólo de las categorías tradicionales que suelen no diferenciar más allá de la cifra dos, sino que recurre mucho más a la utilización de subcategorías que tienden a poner orden y a destacar las diferencias existentes dentro de las diadas básicas mismas. Así se alcanza una mayor sensibilidad ante las diferencias de tipo gradual.

El nivel operativo, por último, representa –a través del *consulting* político– el nexo entre la Ciencia Política –como disciplina científica, más sencilla y abstracta– y la política concreta en toda su complejidad.

Dentro del nivel operativo se pueden distinguir, además, dos posturas en cuanto a la génesis de las instituciones políticas. Por un lado, una postura asociada a un pensamiento social tecnológico que entiende a las instituciones como el resultado de un diseño racional materializado a través de una intervención más artificial o *ad hoc*. Por el otro, una postura relacionada a un entendimiento más evolucionista de la génesis y el desarrollo institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores (experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, etc.) que imponen resistencias y limitaciones a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables que éstos sean.

PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO

Dos enfoques contrapuestos^()*

En marzo de 1987, en el Fortín de Santa Rosa, Uruguay, abrimos el debate sobre reforma política y consolidación democrática en América Latina en el marco de un seminario internacional que reunió a científicos sociales europeos y latinoamericanos. Entonces, hace casi una década nos interesaba comprobar si la institucionalidad política en América Latina había tenido alguna relación con los derrumbes de la democracia en las décadas pasadas y si su reforma podría contribuir a mejorar la viabilidad y consolidación de ésta en la región. La presencia de los participantes europeos en el debate⁽¹⁾ se justificó principalmente por la importancia de la experiencia europea durante la posguerra, que superó la historia de fracasos de las formas parlamentarias de gobierno imperantes en el primer tercio del siglo, mediante adaptaciones del mismo régimen básico a parámetros de mejor funcionamiento y mayor estabilidad. Tomando tales estímulos teóricos e históricos y considerando los debates

^(*) Conferencia pronunciada al cabo del VII Curso Interamericano de Elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) en el Salón de Ex Presidentes de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el día 29 de noviembre de 1995. Agradezco mucho el apoyo de Dr. Martín Lauga en la preparación de la versión castellana de este ensayo.

⁽¹⁾ Desde España el politólogo (y político) Rafael Arias Salgado y el constitucionalista José Juan González Encinar, desde Alemania el historiador Detlef Junker, el constitucionalista Christoph Müller y el político Dieter Nohlen.

sobre reformas del sistema presidencial en algunos países de América del Sur, especialmente Chile y Argentina, en el seminario se lanzó también la idea de introducir en uno u otro país el parlamentarismo en América Latina. Los resultados de este encuentro fueron publicados un año más tarde en un libro compilado por Dieter Nohlen y Aldo Solari (1988) y publicado por la editorial Nueva Sociedad, Caracas.

En el mismo año 1987, Juan J. Linz publicaba la primera versión de su muy difundido e influyente artículo: *Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?*⁽²⁾, en el que junto con subrayar la diferencia entre ambas formas de gobierno especialmente respecto a sus efectos, destaca el rol negativo del presidencialismo en América Latina como causante del derrumbe de las democracias, como elemento que impide o dificulta la transición a la democracia y como estructura que hace problemática la consolidación de la democracia. Consecuentemente, Juan Linz se pronuncia decididamente en favor de la introducción del parlamentarismo en América Latina, proyecto que el mismo lidera como protagonista principal a nivel académico y en la esfera del consulting político.

Simultáneamente al lanzamiento del tema institucional como un tema de importancia para el desarrollo político y democrático de América Latina, se perfilaban dos enfoques y objetivos distintos que, con el correr del tiempo, se nutrieron de los estudios emprendidos en vinculación con ellos (se destaca el trabajo de Arturo Valenzuela sobre Chile, cuyas tesis tal vez marcan el inicio mismo del interés de Juan Linz en el tema), y en parte también de la polémica originada en ellos. Así, en 1991, en el libro *Presidencialismo versus Parlamentarismo* compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández⁽³⁾, se señalan nítidamente las diferencias metodológicas e históricas entre los dos enfoques. Más allá de esto, se analiza con mayor detalle las posibilidades de reforma del presidencialismo en América Latina, haciendo hincapié en las formas muy variadas de este tipo de sistema político que habría que considerar,

⁽²⁾ Versión castellana, publicada en: Consejo para la Consolidación de la Democracia: 1988 y en Oscar Godoy (Ed.) 1990.

⁽³⁾ Véase también Nohlen 1991a: «Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina», en: REP 74, 43-54.

más aún, que habría que tomarse como punto de partida para los proyectos de reforma en cada caso nacional. En este estudio se proponía con mayor énfasis la idea de realizar adaptaciones a los sistemas presidenciales en el sentido de alcanzar patrones de mejor funcionamiento; se destacaba, asimismo, la importancia de los comportamientos de los actores políticos como variable de importancia respecto al *rooting* de las instituciones; se llamaba la atención sobre los cambios reales en cuanto a lo actitudinal, especialmente en los procesos de formación de coaliciones de gobierno o especies de este tipo de gobiernos por mayoría multicolor en Chile, Bolivia y Uruguay; y se daba a entender que, incluso cuando ni siquiera en un sólo país se producían reformas constitucionales en cuanto al tipo del sistema político vigente, el mero debate institucional podría tener el efecto de mejorar el *understanding*/ la comprensión de lo institucional como restricción y recurso por parte de los actores políticos y así contribuir al objetivo principal: la consolidación de la democracia (véase Nohlen/De Riz 1991).

Finalmente, en el año 1994 se publica el estudio de Juan J. Linz y los investigadores que lo acompañaron en dos seminarios internacionales sobre el tema en –si recuerdo bien– 1989 y 1990 en Washington y Santiago de Chile. El enfoque y objetivo del pensamiento parlamentarista de Linz se vio ratificado y –aún más– acentuado por el propio título de la obra colectiva compilada por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela: *The Failure of Presidential Democracy*, a pesar de que varias contribuciones del libro no comprueban ni confirmán esta visión determinista y universalista del presidencialismo. En su extensa introducción al libro, que constituye la versión definitiva de su artículo de 1987, Juan Linz amplía sus argumentos en contra del presidencialismo, hace alusión a la crítica que recibió, aunque sin tomarla realmente en cuenta respecto a sus afirmaciones y su receta de reforma política. Tampoco refleja lo que en la realidad latinoamericana se experimentó como reforma. Mientras que las iniciativas de reforma constitucional respecto a la forma de gobierno generalmente se frustraron, se observa un comportamiento de la clase política en buena parte más pragmático y conforme con criterios de mejor funcionamiento del sistema presidencial. El nuevo derrumbe de las democracias en América Latina que se había pronosticado no se produjo. Lo que se observa es la permanencia de la democracia en América Latina de una forma nunca antes vista en la historia política de la región,

lo que, como mínimo, relativiza la supuesta relación causal entre sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia. Lo que se observa es, entonces, una cierta flexibilidad del sistema presidencial, una cierta capacidad de adaptación, incluso en tiempos de inmensos desafíos económicos y sociales que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo anterior, la famosa Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y con la implementación de la estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones que conlleva serios problemas sociales y de desafección política. En este difícilísimo contexto socioeconómico y de reestructuración de la relación Estado-sociedad no sólo no se produjo el derrumbe de la democracia por los déficits del presidencialismo, sino que más bien se manifiesta a nivel político-institucional lo que va a ser el hito del nuevo aporte del pensamiento crítico al enfoque y proyecto parlamentarista para América Latina: La reafirmación de la democracia presidencialista. Cambio y rediseño del presidencialismo en América Latina, cuya publicación está programada para mediados del año próximo.⁽⁴⁾ Vale añadir que esta observación empírica acerca de la permanencia de la democracia hasta el presente, es decir el no-derrumbe, no implica emitir ningún juicio sobre el desarrollo de la democracia y su permanencia y consolidación en el futuro.

Mientras que la polémica se expandió a más países de América Latina a través de la republicación de los dos artículos introductorios de Linz y Nohlen a las compilaciones ya mencionadas de 1994 y 1991 (también Linz/Nohlen *et al.* 1993 y Comisión Andina de Juristas 1993), con el correr del tiempo una cantidad cada vez mayor de científicos sociales y constitucionalistas se incorporó al debate, manifestándose más matices y posicionamientos respecto a la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. Según Bernhard Thibaut, cabe distinguir, en términos sistemáticos, entre:

1. La comparación entre ambos sistemas dentro de un enfoque de puro razonamiento teórico o idealtípico: tal es por ejemplo la postura de Linz principalmente y, en medida parecida, de Arend Lijphart.

(4) Este libro fue finalmente publicado en 1998 por los compiladores Nohlen/Fernández bajo el título *El presidencialismo renovado*.

2. Los estudios cuantitativos que comparan –por lo general con un enfoque temporalmente muy reducido– la performance de las democracias presidenciales y parlamentarias (Riggs 1988; Stepan/Skach 1993; Hadenius 1994, entre otros).
3. Los estudios que abandonan la contrastación de los tipos básicos y se vuelcan al análisis de las variantes al interior del presidencialismo dentro de un enfoque puramente institucional, diferenciando p.e. entre sistemas con presidentes ‘fuertes’ y sistemas con presidentes débiles en relación a la formación y el mantenimiento de su gabinete o en relación al proceso legislativo. Aquí también hay una tendencia a concebir los supuestos ‘méritos’ de distintos modelos o subtipos del presidencialismo en cuanto a la estabilidad democrática en términos cuantitativos, sin considerar el contexto histórico (Shugart/Carey 1992).
4. El enfoque que seguimos nosotros de estudiar los sistemas de gobierno en estrecha vinculación con el *contexto social y político-estructural* en el cual tienen que operar concretamente, es decir, un enfoque muy escéptico en relación a los rendimientos posibles de un análisis puramente teórico y/o cuantitativo. Este enfoque (histórico-empírico) implica no rechazar, por principios, ni el parlamentarismo ni el presidencialismo, sino evaluar los problemas de funcionamiento de un cierto sistema de gobierno, percibido como un conjunto de elementos institucionales y político-estructurales.

El gobierno comparado: Evidencias teóricas y empíricas

Existen diferencias estructurales entre el sistema presidencial y el parlamentario. Este hecho es tan obvio que el sólo repetir esta obviedad no debería ni despertar mayor interés ni favorecer la polémica.

El caso empieza a llamar la atención cuando las diferencias que se establecen a nivel teórico-sistémico se convierten en factores causantes del desarrollo político a nivel histórico-empírico, es decir, cuando se pasa del mundo abstracto de las lógicas simples al mundo empírico de las circunstancias y variables complejas. El mundo abstracto es el reino de las teorías universalistas; el mundo histórico el de las teorías de menor alcance, de las *explicaciones contextuales* o contingentes.

La fuerza sugestiva del pensamiento institucional de Juan Linz radica en el supuesto de que sería posible pasar sin más del análisis sistemático propio del gobierno comparado al análisis causal del desarrollo político. Se trata, pues, de la mezcla de dos lógicas distintas, algo que difícilmente puede ser percibido por quienes descuidan cuestiones metodológicas o sólo recientemente se incorporan al debate.

Como bien sabemos, Juan Linz es un excelente conocedor de la historia de un sinnúmero de países, por lo que le resulta fácil fundamentar su argumentación contra-presidencialismo y pro-parlamentarismo con exhaustivo material histórico proveniente de los más diversos países. No obstante, pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura; es la lógica de la coherencia. En palabras de Giovanni Sartori, su discurso «busca relaciones universales, relaciones que permanecen invariables, cualesquiera sean los casos específicos a los cuales que se puedan referir». «Maneja relaciones atemporales, sucesiones que no son cronológicas sino ideales» (Sartori 1992: 147 y 149). En función de la lógica no contradictoria, la historia, la empiría, juega un papel sólo auxiliar: los ejemplos específicos le sirven para juntar evidencia histórica que acompaña al desarrollo argumentativo. Este tratamiento de la historia, sin embargo, no es apropiado para comprobar las hipótesis, dado, primero, que se dejan fuera de atención los casos históricos que no se adecúan a las relaciones sistemáticas que se establecen o –en otros términos– no se utiliza el método comparativo como instancia de control; y, segundo, que los ejemplos ilustrativos tomados en cuenta son tratadas bajo el supuesto del *ceteris paribus*, mientras que para bien comprender la historia y las relaciones que estamos estudiando hay que presumir un *ceteris non paribus*. La lógica de la razón se contrapone a la lógica de lo razonable. Siguiendo a Sartori (1992: 151) podemos concluir que «las relaciones universales y atemporales formuladas para una lógica pura, no valen para una lógica empírica..., si no están debidamente ponderadas». Así, parece extremadamente discutible el supuesto de que la lógica que establece la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo y la validez de la opción parlamentarista sea capaz de resolver el problema planteado de la opción más adecuada de entre las formas de gobierno, problema que requiere un conocimiento empírico, o sea histórico más integral, una comprensión de todo el *contexto específico* y especialmente de las relaciones vinculadas con el fenómeno o la relación que estamos estudiando.

Causalidad y pronóstico

La importancia de estas consideraciones metodológicas se evidencia en el examen de una de las tesis centrales del pensamiento parlamentarista. Se trata de la tesis lanzada por Arturo Valenzuela (1978 y 1994) de que la democracia en Chile habría sobrevivido si en esa época el país andino hubiera contado con un sistema parlamentario.

Esta interesante tesis llama la atención: ¿Fue el presidencialismo el causante del derrumbe de la democracia chilena? Pero la historia de Chile nos lleva a pensar de inmediato en otros supuestos de tipo *counterfactual*, como por ejemplo:

- si hubiera existido el *ballotage*, Salvador Allende no habría sido elegido en 1970, y así la democracia chilena no habría llegado a su punto muerto (véase Taagepera/Shugart 1989, p. 1) ⁽⁵⁾;
- si hubiera existido el mecanismo de la reelección, Eduardo Frei habría triunfado en los comicios;
- si la Democracia Cristiana hubiera presentado otro candidato en lugar del izquierdista Radomiro Tomic, por ejemplo Bernardo Leighton, Jorge Alessandri, el apoderado de la derecha, no se habría presentado como candidato y la Democracia Cristiana habría podido continuar su mandato (véase Nohlen 1973);
- si el partido de centro, la Democracia Cristiana, hubiera seguido la práctica del tradicional partido de centro en Chile, el Partido Radical, esto es, la práctica de acuerdos y alianzas, no habría perdido las elecciones de 1970 (véase Scully 1992);
- si los partidos marxistas no hubieran negado la sal y el agua al gobierno de Eduardo Frei con su programa de nacionalizaciones y de reformas estructurales (abolición del latifundio), se habría formado una gran alianza de los partidos modernizantes para cambiar el país.

⁽⁵⁾ Quienes pretenden demostrar la importancia de los sistemas electorales.

En todos estos supuestos casos –y permitan que me restrinja sólo a éstos– la democracia chilena habría podido sobrevivir. Esto relativiza rotundamente la capacidad explicativa del derrumbe de la democracia que se le atribuye (de forma monocausal) al presidencialismo por pensar que el parlamentarismo hubiera llevado a otro *historical outcome*. Existen, en realidad, un sinnúmero de posibles factores causantes, o momentos circunstanciales, que de haber sido otro, o de hecho de haber tenido otro comportamiento, habrían podido influir en el desarrollo de la democracia en Chile. Cabe recordar que, en el caso del derrumbe de la democracia de Weimar, un historiador alemán que revisó la literatura al respecto menciona en total más de 60 factores causantes (véase Junker 1988). Así, la tesis de Valenzuela se reduce a una hipótesis muy discutible, y aún más si se considera que los supuestos avanzados por mí eran, en su época, temas que se discutían en Chile; por ejemplo: Tomic intentó formar con los partidos marxistas una gran alianza de izquierda detrás de su candidatura, pero fracasó; sectores de la Democracia Cristiana propusieron reemplazar a Tomic por Leighton, pero no tenían éxito; se inició una maniobra contra la elección de Allende por el Congreso que habría resultado en nuevas elecciones con la candidatura de Frei, maniobra que tampoco resultó (véase Nohlen 1973; Huneeus 1981; Tagle 1992). Sin embargo, en la época de la política a la cual nos referimos, la alternativa parlamentaria no aparecía ni como proyecto concreto ni en el debate general. Por el contrario, la reforma constitucional de 1969 fortaleció el rol del presidente en el sistema político, dotándolo con el plebiscito como arma para superar un posible conflicto con el parlamento. Así, el planteo de Arturo Valenzuela no sólo representa uno de los muchos supuestos imaginables, sino que es quizás el menos plausible desde un punto de vista histórico, dado que, como ya señalé, no estuvo en ningún momento presente en las alternativas discutidas en ese entonces.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta la magnitud de consenso político que habría requerido la introducción del parlamentarismo en Chile como en cualquier otro país con grandes tradiciones presidencialistas. Vale considerar también que los cambios institucionales no son neutros políticamente, y que las fuerzas políticas, más aún en tiempos de alta conflictividad política, los evalúan de acuerdo a criterios de poder. Ahora bien: El supuesto de poder alcanzar un acuerdo sobre la reforma institucional de tal orden equivale a desvalorizar el propio proyecto parlamentarista, dado que con este mismo consenso se hubiera

fácilmente resuelto el conflicto entre presidente y mayoría parlamentaria en el esquema presidencialista, origen –según el análisis de Arturo Valenzuela y Juan Linz– del derrumbe de la democracia chilena.

Este débil supuesto de tipo *contrafactual* se convierte en el pensamiento de Juan Linz en «*the classic instance*» en lo que se refiere a «cómo el presidencialismo ha facilitado y agravado la crisis de la democracia» (Diamond/Linz 1989); es decir, es tomado como fundamento para plantear una afirmación universalmente válida, como base teórica para el pronóstico. Este pronóstico consiste en el anuncio del probable fracaso de las democracias presidenciales en América Latina, así debe entenderse el título de su obra colectiva: *The Failure of Presidential Democracy*. Pero cabe puntualizar que un pronóstico en las ciencias sociales es válido sólo en la medida en que la teoría en la cual se base sea empíricamente válida.

Es interesante observar que algunas contribuciones en el libro compilado por Juan Linz y Arturo Valenzuela llegan a cuestionar la afirmación sugerente del título de la obra.

En primer lugar, porque no se le atribuye al sistema de gobierno una relevancia central respecto a la cuestión de la gobernabilidad, pareciendo difícil «*to point to presidentialism as the insurmountable obstacle*» (de acuerdo a Jonathan Hartlyn en su trabajo sobre Colombia, p. 320). En segundo lugar, porque en América Latina existe una fuerte tradición de forma de gobierno presidencialista que se relaciona estrechamente con la cultura política de los países respectivos (como argumenta Cynthia McClintock en su trabajo sobre Perú, p. 389). Además, porque surgirían dificultades considerables al tratar de manejar exitosamente el parlamentarismo, pudiendo aparecer nuevos problemas y agudizarse otros ya existentes (según Catherine M. Conaghan en su contribución sobre Ecuador, p. 351). McClintock intuye, entre otras cosas, que el parlamentarismo «*would increase spoils-oriented activities among elites*» (p. 389). Por último, en tercer lugar, porque se teme que podría minarse la legitimidad del sistema político. En las democracias aún no consolidadas, este temor se ilustra en la disposición de grupos estratégicos, especialmente los militares, a aceptar más bien la autoridad de un presidente que la de un Jefe de Gobierno dependiente del parlamento.

En las contribuciones dedicadas a los países particulares se arroja luz sobre el *contexto* en el cual tiene que discutirse la cuestión

institucional. La evidencia latinoamericana se torna así ambivalente. De este modo, al igual que todo en la vida exhibe ventajas y desventajas, hay argumentos en contra del presidencialismo y otros a su favor. En ningún caso histórico la alternativa del parlamentarismo es tan convincente como aparece en la argumentación teórica. Pruebas en este sentido brindan los escasos resultados de introducir reformas en dirección parlamentaria hasta el presente. Del cuestionamiento coyuntural del presidencialismo en la Ciencia Política no ha surgido hasta ahora ninguna reforma estructural de tipo parlamentaria en América Latina, quedando por verse si para bien o para mal de la consolidación democrática.

Esquemas rígidos y contextos históricos

Como sabemos, una característica de la vertiente parlamentarista del pensamiento institucional es la de percibir las alternativas en el gobierno comparado en términos esquemáticos que reducen a un mínimo la gran variedad histórica de las instituciones políticas. La misma alternativa presidencialismo versus parlamentarismo, el supuesto dualismo es cuestionable, como lo señala Giovanni Sartori (1994) mediante su tesis *neither-nor* en su contribución al libro de Linz y Valenzuela, es decir, ni presidencialismo ni parlamentarismo, sino una forma de semi-presidencialismo.

Más cuestionables aún resultan ser las relaciones esquemáticas como, por ejemplo, entre formas de gobierno y sistemas electorales o entre formas de gobierno y sistemas de partidos políticos⁽⁶⁾. Arend Lijphart (1992) elaboró una matriz de cuatro entradas, combinando presidencialismo y parlamentarismo, por un lado, y representación por mayoría y representación proporcional, por el otro, llegando al siguiente ranking normativo:

1. parlamentarismo con representación proporcional;
2. parlamentarismo con representación por mayoría;
3. presidencialismo con representación por mayoría;
4. presidencialismo con representación proporcional.

(6) Véase al respecto la primera y segunda conferencia de este libro.

¡Qué pena para América Latina! Ocupa el último puesto. Pero, francamente, este esquema con su carga normativa no es muy sabio, entendiendo que sabiduría tiene algo que ver con la experiencia, con la empiria, en la conceptualización de Max Weber, con la historia.

Se puede objetar, primero, que el orden de preferencia de los sistemas políticos depende de factores contingentes; segundo, que lo mismo es válido para los sistemas electorales; tercero, que la combinación de formas de gobierno con sistemas electorales potencia la incertidumbre respecto a la conveniencia de la mezcla no sólo a nivel de la asesoría política como *universal political advice*, sino también a nivel puramente teórico. No veo posibilidad ninguna de establecer un orden que pone el parlamentarismo con representación proporcional por encima del parlamentarismo con representación mayoritaria. Por lo demás, las categorías utilizadas son demasiado amplias para permitir conclusiones normativas precisas. La bondad y la validez de la combinación, su éxito en el caso histórico concreto, depende mucho del subtipo, o mejor dicho, de la adaptación del tipo básico a circunstancias contingentes y necesidades funcionales, como p. ej. la estructura de la sociedad, patrones de comportamiento político, el formato y la dinámica del sistema de partidos políticos, etc. Vale añadir: El contexto hace la diferencia (Nohlen 2003, editado por Claudia Zilla)

Arend Lijphart, una de las grandes figuras en la Ciencia Política, con contribuciones de primer orden, últimamente en el ámbito de los sistemas electorales (1994), problematiza también la regla de toma de decisiones propia del sistema presidencial, la regla mayoritaria que, como es sabido, es la única aplicable cuando se trata de elegir no a un órgano colegiado, sino a un órgano unipersonal (Lijphart 1994a). Es obvio, entonces, en comparación con el parlamentarismo, la mayor cercanía del presidencialismo a la forma de toma de decisiones por mayoría; pero a partir de ello sacar la conclusión de que la democracia mayoritaria sería menos viable, incluso menos democrática, parece muy aventurado. Vale recordar que el ejemplo clásico de un sistema parlamentario, el caso británico, ha sido justificado en la teoría del gobierno representativo como *majority rule* y sigue aún hoy funcionando así. Recordemos, asimismo, la famosa afirmación del gran teórico del sistema parlamentario, el inglés Walter Bagehot (1961) –quien, dicho sea de paso, brilla por su ausencia en el discurso de la vertiente parlamentarista de tipo demo-

crático-consensual: «*the Principle of Parliament (parliamentary government) is obedience to leaders*». Comparto, en términos generales, la convicción de que en América Latina, en función de una mayor gobernabilidad, vale promover formas y comportamientos de concertación, de compromiso, la convicción de que conviene reducir los abismos ideológicos y evitar las lógicas del todo o nada o del avanzar sin transar. Sin embargo, me opongo a minusvalorar o incluso desprestigiar la forma de tomar decisiones por mayoría, o el gobierno por mayoría unicolor.

Otros investigadores analizan la relación entre las formas de gobierno y la estructura del sistema de partidos. Se trata de una relación sumamente importante, dado que efectivamente el funcionamiento del sistema político, incluso su clasificación en el universo de las formas de gobierno puede depender del formato del sistema de partidos políticos y de la interacción de sus integrantes.

Sin embargo, esquematizar la relación en términos de que el bipartidismo constituiría un sistema más idóneo para el presidencialismo o para la consolidación de la democracia, como se afirma en base a una comparación de cuatro casos latinoamericanos (Chile, Uruguay, Costa Rica y Venezuela) es bastante arriesgado. No se toman en cuenta las demás variables que intervienen, ni tampoco se estudian las relaciones de causalidad recíprocas. En suma: la descontextualización es el fundamento metodológico de tales afirmaciones, pero al mismo tiempo también de sus equivocaciones.

Esto es especialmente cierto respecto al presidencialismo latinoamericano, el cual aparece muy esquematizado como la alternativa a superar en la confrontación con el parlamentarismo, también tratado como si en la realidad existiera un sólo tipo de parlamentarismo. Permítanme no entrar en este tema, pero sí apuntar que la estabilidad política en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, posterior a las respectivas democratizaciones de sus sistemas políticos, tiene algo que ver con la adaptación del parlamentarismo a las circunstancias de cada caso nacional, creándose así diferentes variantes del sistema parlamentario.

En América Latina, el presidencialismo en las constituciones y las prácticas políticas varía enormemente. Desde el punto de vista constitucional, cabe distinguir básicamente entre el presidencialismo reforzado,

el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado.

En la práctica, valdría la pena diferenciar aún más, tomando como criterios las costumbres y los estilos políticos (por ejemplo: en Uruguay, los constitucionalistas locales insisten en que la Constitución de 1967 sería parlamentarista; pero nadie se opone a caracterizar la práctica política como presidencialista), la mayor o menor jerarquización del sistema, la organización del Ejecutivo (es decir, la relación presidente-gabinete –siempre que éste exista– y la relación presidente-parlamento mediada por el sistema de partidos políticos –influída por la distancia ideológica entre ellos– y la composición política del parlamento –afectada por el sistema electoral–, etc., etc. En suma: más allá de lo característico del presidencialismo que sirve para distinguirlo del parlamentarismo en términos categoriales, existen dentro del presidencialismo las más diversas combinaciones respecto a la relación de los órganos políticos, el presidente y el parlamento, sus orígenes, funciones, modos de interacción, etc. Ante esta situación, y más aún cuando el objetivo es reformar la relación existente, es imperioso contextualizar el debate.

Balance final

Permítanme hacer ahora unas observaciones finales. La polémica reproducida exhibe un carácter totalmente antagónico:

- por un lado, la negación del presidencialismo; por otro lado, una apreciación histórica del presidencialismo, sus logros, recursos, limitaciones y falencias según el tiempo y el lugar;
- por un lado, el análisis monocausal y unidireccional basado en la adjudicación de un valor dominante a la variable institucional; por otro lado, el diagnóstico multicausal y de causalidad circular, basado en la convicción de que existe una interrelación e interdependencia de los factores y que la institucionalidad política es sólo un factor, importante sí, pero relativizado a la vez por otros, como por ejemplo la cultura política, el desarrollo económico y social, la historia propia de los diferentes países, sus experiencias y aprendizajes, la estructura del Estado y demás factores, los cuales son quizás más importantes que el factor institucional propiamente tal;

- por un lado, la recomendación de dar un salto categorial de un sistema de gobierno al tipo alternativo; por otro, la recomendación de reformas incrementales, de adaptación del presidencialismo a los desafíos de un mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad, sin excluir por eso reformas que van más allá de la modalidad de adaptación siempre y cuando ésto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión;
- por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo a criterios de medición de la distancia entre estas propuestas y la receta general de un sistema parlamentario; por otro, la valorización de las diferentes propuestas según parámetros de la teoría del gobierno comparado y que consideren seriamente los contextos concretos y elementos específicos del país en cuestión.

Sin embargo, mientras que la polémica es antagónica, las alternativas se diferencian entre sí: por un lado, la rigidez; por otro lado, la flexibilidad de una propuesta que aun cuando se pronuncia en favor de adecuaciones de los sistemas políticos dentro del molde presidencialista que los caracteriza, no descarta de ninguna manera reformas que pongan en tela de juicio el molde presidencialista y avancen más en dirección a un sistema mixto o semi, o hacia procesos de reforma que lleguen finalmente al parlamentarismo.

No obstante, hay que estudiar bien los pros y los contras. Cuando la imagen del parlamento es mala, peor que la del presidente de turno; cuando la imagen de los partidos políticos es mala, peor que la del Ejecutivo en ejercicio; cuando la imagen de los políticos es mala, peor que la del personal ejecutivo –como señalan muchos sondeos⁽⁷⁾– difícilmente puede imaginarse que el parlamentarismo pueda conducir a una mayor consolidación de la democracia. La recomendación no consiste pues, en primer lugar, en un modelo de sistema político, sino en el método de debatir, diseñar y consensuar reformas con viabilidad política y que por supuesto no pongan en peligro lo ya logrado, la frágil permanencia de la

democracia en América Latina. La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional. Esta precaución es imperiosa.

La alternativa presidencialismo-parlamentarismo sugiere la existencia y oportunidad de una receta mágica. No es así. El problema es más complejo, la historia más rica, la capacidad social-tecnológica más restringida, y mucho mayor la responsabilidad de aquellos que propician e implementan reformas en el sistema político, dado que, en definitiva, son las sociedades latinoamericanas mismas quienes disfrutarán o padecerán las consecuencias de toda reforma o no-reforma política.

Síntesis

En contra de las hipótesis de fracaso efectuadas desde el ángulo pro-parlamentarista en cuanto al futuro de las democracias presidenciales en América Latina, asistimos hoy en día al proceso de su estabilización y renovación. En la actualidad rigen, como ayer y sin excepción, (si bien con leves modificaciones en algunos casos) formas de gobierno presidenciales en toda la región. Con esto no festejamos la rigidez institucional ni la exactitud de nuestra prognosis pretérita, sino que vemos en este hecho una muestra más del peso y la relevancia de la realidad político-social misma que impone, mediante su complejidad e inercia, límites a toda audacia reformista institucional.

Las especulaciones acerca de la posibilidad de que otro tipo de institucionalidad, esto es, parlamentarismo en lugar de presidencialismo, hubiese evitado el derrumbe de las democracias latinoamericanas en los años setenta no sólo representa una argumentación contrafáctica imposible de probar (y por lo tanto de escaso valor explicativo), sino también parcial y unilateral, pues considera *sólo una* opción (la existencia de un sistema de gobierno parlamentario) de entre la infinidad de escenarios posibles, de variantes distintas a lo ocurrido.

Del mismo modo, es bastante estrecho el enfoque que se limita a la «dualidad institucional» como si en la realidad sociopolítica no fuese factible nada diferente a las formas puras y clásicas de gobierno. En este sentido, somos más bien partidarios de la idea contraria: a nivel histórico-empírico es todo posible, a excepción de los tipos ideales.

⁽⁷⁾ Véase ahora los datos de Latinobarómetro 2002 cuyas series latinoamericanas comparativas empiezan en 1996.

Criticable es también el ranking axiológico en el que se ordenan constelaciones institucionales (como lo hace Lijphart), sin considerar adecuadamente el carácter más químico que aditivo de la combinación de los efectos de una institución (por ej., sistema de gobierno) con otra (por ej., sistema electoral). Además, no se tiene en cuenta que el criterio normativo es contingente, por cuanto depende de las necesidades impuestas por un sistema político específico en un tiempo determinado. Vale mencionar también la vaguedad y la amplitud (poca diferenciación) de las categorías que se manejan.

Se recomienda entonces un análisis más detenido, diferenciado y con más conciencia histórica del presidencialismo latinoamericano como así también del parlamentarismo europeo (que es por lo demás anterior a la muy citada experiencia de postguerra), no a fin de optar por un modelo u alternativa para elevarla como paradigma institucional, sino para atender más bien a las modificaciones que cada una de estas formas de gobierno ha experimentado a lo largo del tiempo y de esta forma, teniendo en cuenta la dialéctica entre estructura institucional y *contexto sociopolítico*, no sobreestimar las posibilidades de reforma.

OPCIONES INSTITUCIONALES EN EL DEBATE SOBRE REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO^(*)

El consenso y la confianza, que tanto hacen falta en América Latina, parecen existir referidos al ámbito que nos toca considerar: Que la consolidación de la democracia a través de una mejoramiento de la gobernabilidad depende de la adecuación de las instituciones políticas. Así se desprende del discurso político y también de los estudios sobre el desarrollo de la democracia en América Latina (ver PNUD 2004). Lamentablemente, no es así. Digo lamentablemente, pensando en la facilidad con la que se podría cambiar la institucionalidad política para resolver el problema de la deficiente efectividad de la democracia. Sin embargo, este problema tiene raíces estructurales mucho más profundas en las sociedades latinoamericanas, estructuras que no se superan tan fácilmente. Cambiar la cultura política de un país, por ejemplo, es una tarea muy ambiciosa que requiere mucho tiempo lograrla. Y de estas estructuras de contexto depende la funcionalidad y el funcionamiento de las instituciones.

En mis conferencias en México de los últimos años, he llamado continuamente la atención al hecho de que las instituciones tienen una importancia relativa. Son importantes, pero el grado de su importancia

(*) Texto revisado y ampliado de la conferencia inaugural del Seminario Internacional sobre Reforma del Estado, pronunciada en la Universidad de Colima, México, el día 18 de octubre de 2007.

depende de otros factores (véanse Nohlen 2003, 2006, 2007). Últimamente he considerado la relación entre instituciones y cultura política en América Latina y concluido que el impacto que tiene la cultura política en su desempeño es mucho más alto que lo inverso, el impacto de las instituciones en la cultura política (Nohlen 2007a). Esta experiencia, relacionada con el debate sobre reformas institucionales, señala que la teoría institucional que presupone ciertos efectos de las opciones institucionales en debate en pro del desarrollo democrático de México y otros países de América Latina, tiene que ser bajado a nivel de las condiciones históricas empíricas de las sociedades a las que se dirigen. En la medida que se logra comprender esta relación, se relativiza la importancia de las instituciones. Se reconoce, además, que no existe un sistema ideal, sino un diseño institucional que se adapte mejor. He resumido mi postura en el enunciado: «el contexto hace la diferencia» (véase Nohlen 2003).

Por otra parte, diferenciando entre la *input legitimacy* (legitimidad de entrada) y la *output legitimacy* (legitimidad de salida) de los sistemas políticos, hice mucho énfasis en que en América Latina, a partir de la redemocratización, se ha privilegiado el mejoramiento de la legitimidad de entrada a través de reformas electorales y ampliaciones de los canales de participación, sin dar mucha atención a la legitimidad de salida, o sea al aumento de la capacidad de desempeño de los gobiernos. Sin embargo, el déficit de legitimidad de ejercicio es el verdadero talón de Aquiles de la democracia en América Latina, como demuestran las encuestas. Es por esto que mi preocupación académica se ha trasladado en los últimos años de lo electoral-participativo –que es y sigue siendo mi especialidad científica– a lo institucional referido al gobierno, especialmente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (véanse Nohlen 2006a).

Frente a la importancia que se da a las instituciones en el debate de reforma del Estado actual en México, mi conferencia de hoy se inscribe de nuevo en mi postura contextualista. Los problemas de funcionamiento de la democracia recién conquistada en México no tienen sus causas en el diseño institucional que por cierto se puede adaptar mejor a las necesidades actuales, sino en la estructura de la sociedad (la desigualdad social, la extensión de la pobreza) y en la cultura política del país. Comparando con el mundo, la diferencia sustancial entre las democracias con-

solidadas en Europa y la democracia en México no es en lo institucional, sino en los factores socio económicas y socioculturales que rodean el diseño institucional e impactan en el desempeño de las instituciones cualesquiera que sean. Enfrentamos en el debate actual un típico fenómeno de sobredimensionar lo institucional, fruto de una enorme falacia en el análisis causal de los problemas de gobernabilidad que sufre el país. Esta falacia tiende a extenderse a las propuestas institucionales no ajustadas a las condiciones sociales y de cultura política mexicanas y no mesuradas en sus probables impactos a mediano y largo plazo. El problema se ha incluso agudizado, debido al notable desprecio que mientras tanto sufre la democracia representativa, el que se escucha en ciertos ámbitos intelectuales y políticos. Conviene recordar que la democracia representativa es el tipo de democracia estándar en el mundo desarrollado, hecho que tiende a ocultarse por introducir nuevos adjetivos para la democracia, llamando a la democracia en América Latina democracia electoral, denominación de connotación peyorativa, a la democracia de Europa democracia ciudadana, suponiendo que existiera allí, lo que es otra falacia. Este último concepto de democracia se mueve en el debate teórico como norte de su futuro desarrollo, como tantos otros, por ejemplo el concepto de democracia deliberativa, pensados ambos en el contexto de las condiciones sociales y de cultura política de las democracias consolidadas. Sus actuales estados de ideal o desafío en el debate de teoría democrática se deben a que la conversión de tales conceptos de democracia en realidad requiere condiciones muy exigentes que aún no se dan en Europa. ¿Cómo pensar que América Latina sea capaz de introducir una democracia ciudadana si no parece en condiciones de ejercitarse una democracia representativa menos exigente? ¿Cómo pensar que en México, después de sólo diez años de practicar la democracia representativa –tiempo suficiente para acumular experiencias y para pensar en adaptaciones a las necesidades funcionales–, conviene sustituir esta democracia por otra de la que ni siquiera se sabe si ha funcionado en otro lugar?

Respecto al contenido del debate actual, aunque el discurso participativo relacionado con la legitimidad de entrada sigue siendo invertebrado, es positivo que en el ámbito del fortalecimiento de la capacidad de gobierno y de la legitimidad de ejercicio las reformas propuestas en debate se han acercado al contexto y a soluciones que valen la pena. En el renovado debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, las

propuestas se dirigen hacia el mejoramiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, a lo que siempre he llamado la atención (véase Nohlen y Fernández 1991, Nohlen y Fernández 1998).

Sin embargo, la tendencia hacia la descontextualización persiste. Por ejemplo, la mayoría de las propuestas siguen con la idea de fortalecer el poder del Legislativo, sin considerar el cambio de contexto que se produjo en México con el paso de un régimen autoritario hacia una democracia representativa. Aunque al Legislativo le corresponden constitucionalmente importantes competencias, en el régimen autoritario eran sólo de papel. Con el cambio de régimen, sin embargo, estas competencias cuentan, dan al Legislativo mucho poder (en pro o en contra de la gobernabilidad), de manera que lo que hay que procurar es mantener el equilibrio y fortalecer al Ejecutivo para que pueda cumplir con la función de gobernar.

Más allá de los problemas de contexto, se observan problemas de coherencia, por ejemplo cuando se propone por un lado fortalecer al Legislativo en su relación con el Ejecutivo, lo que implica hacerle más responsable de la marcha del país, y por el otro lado debilitarlo internamente en su toma de decisiones debido a una mayor fragmentación política que sería el resultado de otra propuesta del mismo plan de reformas al que me refiero, la de introducir sistemas de representación proporcional puros para ambas cámaras.

En lo que sigue voy a dedicarme a cuatro campos de reformas; primero, a reformas de la forma de gobierno; segundo, a reformas del sistema electoral parlamentario; tercero, a reformas del sistema electoral presidencial; y cuarto, a reformas que se refieren a la inclusión de mecanismos de democracia directa en la Constitución mexicana. Estos cuatro campos cubren los dos primeros temas centrales que se mencionan en la Ley para la Reforma del Estado, promulgada el 13 de abril de 2007. Finalmente, voy a comentar la reforma electoral que se aprobó en la segunda semana de septiembre.

Consideraciones preliminares

Antes de entrar en estos campos quisiera referirme brevemente al proceso y alcance de la reforma constitucional, pues en algunos actores

se observa un cierto afán de cambiarlo todo, de modificar un sinnúmero de artículos de la Constitución (hasta 87 artículos, incluyendo alrededor de 300 planteamientos), sin consideración de la coherencia y de los probables efectos de los cambios. Concurrido con Giovanni Sartori (2003: 223 y sig.) en varios puntos: Primero «tantos cambios equivalen a una nueva Constitución».

Segundo, que la Constitución de 1917 debe mantenerse, dado que establece lo esencial para una democracia constitucional. Quisiera añadir que me parece importante que el proceso de reforma se articule dentro del margen de la Constitución, dentro del margen de la democracia constitucional y dentro de la perspectiva de su consolidación. Esta advertencia se motiva por la presencia de ideas de reforma en el debate mexicano que tienden a favorecer la sustitución de la democracia constitucional representativa por otro tipo de régimen.

Tercero, respecto a las reformas concretas, hay que dar «prioridad a las prioridades» y ofrecer la suficiente atención a los puntos claves de la reforma que tiene que ser prudente y gradual. Respecto a esto, México optó ya por iniciar las reformas necesarias en el campo en el que eran de mayor urgencia, en el del sistema electoral en su sentido más amplio, o sea en el de las reglas de la competencia electoral.

Forma de gobierno: El presidencialismo renovado

En el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, mi postura era la de no sustituir, sino renovar el presidencialismo. La renovación del presidencialismo implica que las posibles reformas institucionales se enmarcan dentro del modelo básico presidencialista de las formas de gobierno. En caso de introducir la modalidad de un sistema semi-presidencial, el presidente sigue siendo la figura de mayor gravitación política. El objetivo sería flexibilizar las relaciones existentes entre los poderes ejecutivo y legislativo, medio para contribuir a una mayor gobernabilidad. La renovación puede referirse a prácticas políticas y/o reformas institucionales. La modalidad más destacada sería la práctica de consensuar políticas públicas entre ambos poderes y, en función de su materialización, pensar en cambios de tipo institucional con consecuencias en la actitud de los actores políticos que lo faciliten.

El medio más propicio para esto sería proveer al presidente con un apoyo firme y mayoritario en el parlamento. Sin embargo, la capacidad de formar mayorías unicolores en el parlamento se perdió en México precisamente en el proceso mismo de la transición a la democracia. Así, las propuestas más convenientes para alcanzar mayor gobernabilidad democrática preservando la estructura presidencial del sistema de gobierno, son: *a)* la formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción de gobierno, facilitando institucionalmente la formación de alianzas electorales con vocación mayoritaria; *b)* la institucionalización de la figura del primer ministro (o Jefe de gobierno) en apoyo al presidente, primero «en su función institucional de Jefe de gobierno y en sus funciones no institucionales de jefe de la legislatura y de jefe de la política interna, asumiendo, por delegación, algunas tareas correspondientes a esas funciones» (Fernández, en: Nohlen/Fernández 1991: 144), segundo en su función de ministro de enlace con el parlamento (o ministro coordinador), asumiendo tareas de concertar políticas públicas con el parlamento, o sea, de conseguir o erigir mayorías parlamentarias *ad hoc* o más firmes en el tiempo. Ambas propuestas no son excluyentes, sino complementarias, pueden interrelacionarse de alguna manera, de modo que una de ellas sea la condición previa para la materialización de la otra.

Comparando ambos propósitos respecto al cambio constitucional que requieren, el segundo parece de mayor alcance. Sin embargo, depende del diseño de competencias propias y de la relación de confianza que se establezca entre el primer ministro, el presidente y el parlamento. En la medida en que se aumenta el poder propio del primer ministro y su dependencia del parlamento en el ejercicio de su función, la introducción de la figura institucional requiere mayores cambios constitucionales. Inversamente, si el primer ministro sigue siendo en el ejercicio de su función exclusivamente dependiente del presidente, los cambios constitucionales que serían necesarios resultarían mínimos; incluso podría pensarse en una sola adecuación de actitud en la forma de ejercer el gobierno por parte del presidente con respecto a esta nueva modalidad sin ninguna reforma constitucional. En términos generales, ambas propuestas, la de gobiernos de coalición y la de introducción del cargo de primer ministro, pueden acercarse mucho respecto a sus prerrequisitos de orden constitucional. No urgen reformas constitucionales, cuando

el presidente decide gobernar de forma más parlamentaria, sea a través de gobiernos de coalición o a través de jefes de gobierno o por ambos medios a la vez.

Comparando ambos propósitos respecto a la experiencia latinoamericana, se podría argumentar que donde se ha experimentado con la figura del primer ministro, hasta hace poco, los resultados no han sido demasiado convincentes. Sin embargo, esta impresión es el resultado de que los intentos de implementar esta institución de verdad no fueron lo suficientemente serios. Sólo recién contamos con una experiencia positiva, la del Perú en la época del presidente interino Valentín Paniagua Corazao, con Javier Pérez de Cuellar como primer ministro. En contraste con esto, la práctica de coaliciones de gobierno dentro del presidencialismo es ya conocida y parece ampliamente positiva. El caso chileno es el más llamativo: sin cambio constitucional, se han flexibilizado las relaciones entre el presidente y el parlamento, dando estabilidad a los gobiernos y capacidad de maniobra en la medida que los demás factores lo permitieron.

Los medios para conseguir esta flexibilización, sin embargo, son sólo en parte de tipo estrictamente institucional. El sistema de partidos, la estructura de la competencia interpartidaria y la percepción y la tradición de la relación de Ejecutivo-Legislativo intervienen fuertemente. Es importante darse cuenta que estos factores son más importantes que, por ejemplo, el tipo de presidencialismo, definido en base a la distribución de las competencias entre los órganos estatales. Así, en Uruguay, con un presidencialismo atenuado y una Constitución bastante abierta a practicar el presidencialismo de manera más parlamentaria, le costó muchos intentos frustrados antes de que se lograra establecer un gobierno de coalición. En Chile, sin embargo, en el contexto institucional de un presidencialismo muy agudo, se gobierna desde la redemocratización en forma coalicional. En Perú, en base a la misma Constitución, se frustró el intento de gobernar por medio de un primer ministro en una época, mientras que en otra tuvo éxito.

La idea de renovar el presidencialismo en la dirección propuesta ha tenido excelente atención en México. Así se desprende no sólo por el debate en el mundo académico (véase, sobre todo, Valadés 2003) sino también en el mundo político, por ejemplo del documento para la Re-

forma del Estado del PRD, donde se propone: «Diseñar una nueva estructura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura del Jefe de Gobierno que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables».

Sin embargo, conviene advertir sobre algunos problemas que pueden originarse por salir del molde presidencialista del sistema político mexicano. Para establecer un estable apoyo parlamentario al presidente, se propone introducir la ratificación del gobierno por parte de una o ambas cámaras. En las propuestas del PRD y del PRI, se conecta la creación de la figura del Jefe de gabinete con la condición de ser ratificado por el Congreso. La propuesta parece lógica. Sin embargo, en caso de que no se lograra formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete y de entorpecer el ejercicio del poder ejecutivo. El buen funcionamiento del gobierno de gabinete cuya formación se hace dependiente de la ratificación del Congreso, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. El diseño institucional tiene que prever la ocurrencia de situaciones de competencia entre los partidos (que siguen en concurrencia por ocupar la presidencia) en que el Congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. Por un lado, el diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del Congreso con el Ejecutivo, pero por el otro, no debe hacer depender la formación de un gobierno eficiente de la disponibilidad de cooperación del parlamento. De otra manera, la necesidad de ratificación del gobierno formado por un Jefe de gobierno por parte del Legislativo puede implicar el traslado de bloqueo tradicional entre poderes, el bloqueo entre el Legislativo y el Ejecutivo, al interior del Ejecutivo, si no se entienden el Presidente y el Jefe de Gobierno, dado que ambos tendrían una propia legitimidad electoral. En este sentido, es cuestionable (tal vez sólo prematuro) la propuesta que se basa en el semipresidencialismo francés de hacer depender la vinculación del Ejecutivo con el Congreso de la ratificación del Jefe de Gabinete por parte del Congreso. Por otra parte, el aumento del poder del parlamento tiene que ser acompañado por un aumento de la capacidad cooperativa de sus integrantes, los grupos políticos. Si no, se corre el riesgo de no tener gobierno. El objetivo de la gobernabilidad democrática es especialmente sensible frente a situaciones de bloqueo entre los poderes del Estado.

Es correcto, hacer hincapié en los mecanismos que faciliten el diálogo para construir acuerdos y los consensos necesarios para el país, como se observa en algunos documentos, consideración que llama la atención al sistema de partidos políticos y su necesario desarrollo.

Sistema electoral parlamentario

En todas estas consideraciones relacionadas con el fortalecimiento del Poder Legislativo sobresale la importancia del sistema de partidos así como de los sistemas electorales, percibidos éstos como el factor más efectivo para incidir en la estructura del sistema de partidos y la forma de interacción de los mismos. Los sistemas electorales son los que atraen la mayor atención pues destacan por su poder de estructuración del comportamiento de los electores y actores políticos y su capacidad de sanción inherente: los votantes y los partidos políticos que no se adaptan a las condiciones de éxito determinadas por los sistemas electorales pierden en representación y poder. Una modalidad de adaptación a un sistema electoral determinado puede consistir en la formación de alianzas electorales como en el caso del sistema binominal en Chile que fomentó a su vez la formación de coaliciones de gobierno, sirviendo decisivamente a la gobernabilidad democrática del país.

Respecto a reformas electorales, en general y en algunos países de la región en especial se han priorizado reformas tendientes a potenciar la capacidad del votante de elegir entre opciones no sólo de partidos, sino también de candidatos, sean de partidos o independientes. Parece positivo. Sin embargo, sin considerar el necesario balance entre varias funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales (véase Nohlen 2004), estas reformas pueden ir en detrimento de la gobernabilidad y acabar en «representación caótica». Me refiero especialmente a Ecuador y Colombia. En medio de esta experiencia, el último país, con la reforma electoral de 2003, pudo dar rumbo hacia un sistema electoral más acorde con criterios de gobernabilidad.

En el debate actual en México están presentes todos los tipos clásicos de sistemas electorales. Los investigadores comprometidos con el mundo de diseños institucionales angloamericanos proponen el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, Giovanni

Sartori propone el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, y el PRD un sistema de representación proporcional pura con circunscripciones regionales para la Cámara de Diputados y circunscripciones por Estado para el Senado. Mi postura al respecto se reduce a la sugerencia de no cambiar el sistema electoral para la Cámara de Diputados. El sistema segmentado vigente es un sistema bien equilibrado. Es capaz de cumplir con varias funciones a la vez, la función de representación por su parte proporcional, la función de efectividad por su parte mayoritaria, la función de participación por el voto personal que permite. Tal vez lo único que se podría suprimir sería el tope de representación, pues se refiere a una realidad del sistema de partidos políticos que ya pertenece al pasado. A muchos que discrepan y quieren cambiar el sistema electoral, les faltan simplemente experiencias comparativas y sanos criterios. Cuando un sistema electoral cumple bien, no conviene cambiar. No es cierto que el continuo cambio de las reglas reanima la legitimidad procedural. La estabilidad de las reglas contribuye también a la legitimidad del sistema político. Respecto al Senado, me parece que se sobrepuso lo aconsejable con la última reforma del sistema electoral en el marco de la transición a la democracia. A mi modo de ver –y apoyo las respectivas iniciativas– sería conveniente «eliminar la lista de senadores de representación proporcional, al fin de que ese órgano recupere su vocación federalista», como dice un documento del PRI.

Por otra parte, no quiero pasar por alto mi fuerte apoyo a todas las iniciativas de abolir la regla de la no-reelección de los parlamentarios. Es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad y de la responsividad, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamiento de su representante. Con frecuencia me oponen el argumento del contexto mexicano, el legado de la revolución, etc. Sin embargo, no consideran que el contexto de la revolución a principios del siglo veinte no es el de hoy, casi cien años más tarde. He desarrollado buena parte de los argumentos que apoyan la abolición de la regla no-reeleccionista en otra oportunidad (véase Nohlen 2006b). Quisiera añadir aquí sólo una observación que se refiere a las propuestas políticas que por un lado se oponen a la suspensión de la regla de la no reelección parlamentaria por subordinación a este principio histórico y al mismo tiempo proponen la elaboración de

una nueva Constitución sin ningún respeto a algo de mucho mayor alcance, a la Constitución revolucionaria.

Sistema electoral presidencial

Sólo recién se ha percatado en el gobierno comparado, como disciplina científica, el hecho de que al lado del sistema electoral parlamentario, el sistema electoral presidencial influye también en la estructuración del sistema de partidos políticos a través del efecto que puede ejercer sobre las elecciones parlamentarias (véanse Shugart y Carey, 1992; Jones 1996). Por tratarse de una elección unipersonal, los sistemas electorales presidenciales pueden sólo ser de tipo mayoritario. Se podría asumir que el efecto de las elecciones presidenciales tendría que ser de todas maneras de orden concentrador sobre el sistema de partidos políticos. No es así. El efecto concentrador puede variar según los tipos de sistemas electorales mayoritarios. Por otra parte, en el presidencialismo, las elecciones presidenciales y parlamentarias y los respectivos sistemas electorales interactúan en sus efectos.

En la actualidad, existe un equilibrio en la distribución cuantitativa de los diferentes tipos de sistemas electorales presidenciales en América Latina. Sin embargo, hay una tendencia de reforma que se aleja del sistema de pluralidad y se acerca al sistema de mayoría absoluta (o *ballotage*) y al sistema de pluralidad con barrera legal (en el que se establece un mínimo de votos a alcanzar para resultar electo, pasándose de lo contrario a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados).

El sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta tiene la ventaja de que el elegido dispone de una mayoría de votos, aunque sea sólo en la segunda vuelta. Los académicos que favorecen este sistema, celebran el mayor grado de legitimidad que el sistema ofrece al elegido. Sin embargo, la desventaja que el sistema trae consigo es que tiende a fragmentar el sistema de partidos políticos, pues en la primera vuelta todos los partidos políticos miden su fuerza electoral, sin ningún incentivo hacia la concentración; por el contrario, dado que la elección presidencial influye sobre la parlamentaria, los partidos políticos tratan de presentar su propio candidato para que él les aporte votos en la elección parlamentaria. La lógica del sistema opera contra la concentración parlamentaria, pues la elección

parlamentaria está vinculada con la primera vuelta de la elección presidencial, mientras que el efecto de concentración del sistema mayoritario sólo se produce en la segunda vuelta de la elección presidencial que, por su propia modalidad, reduce la competencia a sólo dos candidatos.

En contraste con este resultado, el sistema de pluralidad ejerce un efecto concentrador sobre el voto y sobre el sistema de partidos. Por otra parte, algunos investigadores sostienen que el efecto de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias es mayor con un sistema de mayoría relativa que con un sistema de mayoría absoluta (Lijphart 1994: 13). Es por esto que la mayoría de los investigadores favorece el sistema de mayoría relativa, haciendo hincapié en su aporte a la efectividad del sistema político (Shugart y Carey 1992; Jones 1995; y Lijphart 1994). Advierten precisamente que la tendencia a introducir sistemas mayoritarios de segunda vuelta que se pudo observar desde la redemocratización en América Latina, puede llevar a reducir la gobernabilidad democrática a través de la reducción del apoyo del presidente en el parlamento (véase Payne *et al.*, 2003). No olvidan recordar que es muy funcional que el presidente electo cuente con una cantidad fuerte de parlamentarios o incluso con una mayoría en el parlamento. El desempeño de gobierno es altamente dependiente de las relaciones que tiene con el parlamento. Si el gobierno no dispone de una mayoría parlamentaria que apoye su programa, o si no logra conseguir en su momento el apoyo parlamentario *ad hoc* para sus iniciativas políticas, puede caer en incapacidad de gobernar. En el marco de la cultura política que florece en América Latina, tal situación puede llevar a los gobernantes a recurrir a medios no constitucionales para levantar lo que por ellos es considerado como «bloqueo». Como demuestra la propia historia desde la redemocratización en América Latina, tales medios van desde la compra de votos hasta golpes de Estado. De este modo, la relación de fuerzas en el parlamento puede tener efecto incluso sobre la estabilidad de la democracia.

El sistema de pluralidad adaptado que se aplica en Costa Rica, en Nicaragua y en Argentina, opera de forma semejante al de mayoría relativa, incita a concentrar el voto para que ya en la primera vuelta se llegue a una decisión electoral. La existencia de la posibilidad de una segunda vuelta fuerza a los candidatos con más probabilidades de ganar a buscar apoyo y a orientar sus candidaturas a la maximización de votos. Así,

con el requisito de un mínimo de votación, el sistema de mayoría relativa adaptado tiende a subsanar el déficit adjudicado a su versión simple: la falta de una mayoría convincente y de la legitimidad correspondiente. Al tiempo, el sistema de pluralidad adaptado evita lo que es la gran debilidad del sistema de mayoría absoluta: incitar la dispersión del voto en la primera vuelta con su efecto muy negativo en el sistema de partidos y, sobre todo, en la representación parlamentaria en unas elecciones concurrentes. El sistema electoral de mayoría relativa, con requisitos de mínima votación y mínima distancia del ganador respecto al segundo, es un sistema adaptado a los requerimientos funcionales de un sistema electoral presidencial. Por ello lo llamo sistema de pluralidad adaptado. Este es el sistema de mi preferencia.

Sintetizando el debate académico, la diferencia entre el sistema de mayoría absoluta y el de mayoría relativa es a menudo reducida a la alternativa entre un presidente con baja legitimidad de apoyo popular (caso del sistema de mayoría simple) y un presidente con reducido apoyo en el parlamento (el caso del sistema de mayoría absoluta), mientras que el sistema de pluralidad adaptado se pone en el intermedio, cumpliendo con ambas funciones a la vez. Las evidencias empíricas de las elecciones presidenciales en América Latina lo confirman. A partir del estudio de Payne y otros (2003), parece que mayorías absolutas de votos son más probables bajo el sistema de mayoría relativa, que en la primera vuelta bajo el sistema de mayoría absoluta. Asimismo, se podría concluir que el sistema de mayoría relativa está asociado con una menor cantidad de candidatos competidores con posibilidades de éxito, así como con una menor cantidad de partidos exitosos. Sin embargo, tiene que ser recordado que la misma elección por un sistema electoral determinado refleja la estructura del sistema de partidos políticos existente. Es correcto lo que enfatizan Payne *et al.*: «Los países en los cuales compiten muchos partidos y presentan candidatos presidenciales son precisamente aquellos que optan por un sistema de doble vuelta» (2003: 71).

Este enunciado alude a la causalidad circular entre sistemas electorales y partidos políticos, un resultado clave en mis investigaciones empíricas sobre dicha relación (*cfr.* Nohlen, 2004). Por lo demás, comparando los resultados en países que cambiaron el sistema electoral presidencial en una u otra dirección (Argentina, Colombia, Ecuador, Repú-

blica Dominicana y Uruguay), las diferencias de los resultados que podemos observar han sido tan decisivamente influenciadas por otros factores que resulta difícil establecer una relación general. Conviene evitar los extremos. A veces, la gobernabilidad se mide en términos alternativos: existe gobernabilidad, cuando el gobierno dispone de una mayoría parlamentaria propia, y se niega su existencia, cuando el presidente que no dispone de una mayoría parlamentaria, mientras que los demás países no, porque les falta esta condición. Esta relación me parece demasiado monodimensional, aunque tampoco conviene subestimar la importancia de la estructura política-partidista del parlamento. En términos comparativos, el criterio de la mayoría parlamentaria es mucho más importante para la gobernabilidad que el del grado de apoyo electoral en las elecciones presidenciales. Este último criterio es típico para el argumento que hace hincapié en la legitimidad de entrada (muy enfatizado a partir de Barker 1984). La experiencia latinoamericana, sin embargo, señala que el grado de apoyo electoral no hace una gran diferencia respecto a la gobernabilidad, en contraste con el criterio de la mayoría parlamentaria, porque de él depende fuertemente la legitimidad de salida. Esta legitimidad es la que determina en buena medida el apoyo que recibe un gobernante durante su mandato, en base a su desempeño, medido por continuos sondeos. Sobran los ejemplos empíricos para comprobar la certeza de la consideración. El consentimiento mayoritario a un presidente puede perderse rápidamente, cuando le falta efectividad como gobernante, especialmente cuando ha sido elegido por segunda vuelta, dado que este mandato se fundamenta no tanto en un voto de confianza, sino expresa en buena parte el rechazo mayoritario al candidato opuesto, un voto de mal menor. Por otra parte, un presidente, elegido con escasa votación, puede mejorar rápidamente y sustancialmente su apoyo público a través de su desempeño, como comprobaron los resultados de los sondeos.

Mecanismos de democracia directa

El debate sobre la introducción de mecanismos de democracia directa se caracteriza por una confusión conceptual completa. Pri-

meramente, es necesario diferenciar entre elementos de la democracia directa (plebiscito, referendo, iniciativa popular) y la democracia directa tal cual. Mientras que la democracia directa es antitética a la democracia representativa, como se desprende de la teoría de las ideas políticas a finales del siglo XVIII y de la lucha entre ambos conceptos especialmente en la historia de Francia a partir de la revolución francesa, no existe incompatibilidad ninguna entre los elementos representativos y plebiscitarios de participación política en una democracia representativa, como sostiene correctamente Bobbio (1996). Es cierto, por lo demás, que los mecanismos de participación directa del electorado en la toma de decisiones pueden completar y profundizar la democracia representativa. Así se lo ve en Europa: algunos sistemas políticos siguen siendo primordialmente representativos como Alemania y Gran Bretaña, otros han incluido en mayor medida elementos plebiscitarios en sus sistemas representativos como Francia y España, y Suiza, por fin, dispone de una mezcla muy sofisticada de elementos representativos y plebiscitarios en su sistema político *sui generis*. No existe ninguna democracia directa en el mundo occidental.

La segunda necesidad consiste en aclarar que en el debate actual en América Latina, se observan dos tendencias, la primera de ampliar los sistemas representativos hacia la introducción de elementos plebiscitarios, la segunda de sustituir la democracia representativa por la democracia directa. Con la segunda tendencia, que se presenta como la solución progresista para el siglo XXI, se revive una experiencia, fracasada ya en la Europa del siglo XIX.

La tercera necesidad es comprender que este proyecto se presenta en América Latina en el marco de denominaciones distintas. Aquí, la democracia representativa se llama democracia electoral y la democracia directa se llama democracia participativa. Obvio que las nuevas denominaciones tienen connotaciones normativas que hacen suponer que la democracia participativa sea superior a la democracia electoral, mientras que en Europa, nadie defendería que la democracia directa sería superior a la democracia representativa, simplemente por la experiencia histórica con el concepto de la democracia directa, cuya conversión en la práctica ha terminado en regímenes autoritarios. Y me parece que

Venezuela en su reciente marcha hacia una democracia participativa ya no desmiente esta experiencia en absoluto.

Profundizar la democracia o acabar con ella, esta alternativa alberga una diferencia abismal. Lo raro es que la academia en América Latina casi no se da cuenta de esto. Hay estudiosos que piensan que añadir en la Carta Magna a las características constitucionales el distintivo «participatorio» ya basta para ser reconocida como democracia participativa. No se percibe la diferencia, tampoco cuando se trata, en el otro extremo, pasar de elementos plebiscitarios a la llamada democracia participativa. Del documento que resume las propuestas de reformas constitucionales del PRD sale la idea de que se trata de un traspaso suave, de que la primera tendencia sea la antesala de la segunda. La Propuesta número 40 dice: «Incorporar en la Constitución, como elemento distintivo del Estado mexicano, el carácter de República 'participativa', además de sus calidades de representativa, democrática y federal. Esta propuesta obedece también a la necesidad de una profunda reforma en la naturaleza del Estado mexicano que se propone pase de una democracia simplemente electoral a una verdadera participativa».

Si medimos las virtudes del referendo, no conviene sobreestimar su efecto positivo. Se inscribe en el discurso participacionista y puede ir en detrimento de las necesidades de mayor rendimiento.

En primer lugar, ya la participación del electorado en los referendos invita a dudar, pues ella resulta ser en general por debajo de la que se registra en elecciones. Se evidencia una gran brecha entre teoría y empiría de la participación según los principios representativos y plebiscitarios de participación que los propulsores de los mecanismos de democracia directa, los activistas participacionistas, no consideran en absoluto.

En segundo lugar, es conveniente llamar la atención al reduccionismo obligatorio en el planteamiento de la pregunta que el electorado tiene que contestar en términos de un Sí o No. Mientras que los problemas a resolver crecientemente necesitan respetar múltiples intereses y consideraciones *cualitativas* (de medida), conforme al mayor reconocimiento de la heterogeneidad social y del pluralismo político así como de la obligada protección de las minorías, se propone un mecanismo sencillo (de medición) que favorece a la mayoría *cuantitativa*.

En tercer lugar, la respuesta depende mucho de cómo se estructura la pregunta. Dado que el referendo no está exento de intereses políticos, bastantes veces de intereses de poder, el mecanismo se presta a la manipulación por parte de los que lo pueden iniciar, en general el Ejecutivo.

En cuarto lugar, la motivación del voto Sí o No a menudo no se refiere principalmente a la pregunta planteada, sino a otras circunstancias. La decisión a tomar se desvirtúa en función de expresar un voto sobre el gobierno de turno o sobre «el sistema», «los políticos», «la democracia», un voto de desaliento, frustración y protesta.

En quinto lugar, el referendo no es el instrumento para favorecer políticas progresistas. La experiencia europea señala por lo menos que retarda o impide decisiones que racionalmente serían las más adecuadas. La evidencia empírica confirma que la *ratio* del principio representativo pierde a menudo frente a la *emotio* del principio plebiscitario (véase Fraenkel 1986). En temas tan sensibles y tan candentes como el de la inmigración, en casi ningún país el emigrante podría ser favorecido por votaciones populares en su deseo de legalizar su estatus o de conseguir la nacionalidad del país de su residencia efectiva. Al contrario: el método de democracia directa aumentaría el peligro de que se expresan masivamente racismo y xenofobia.

En sexto lugar, a través del referendo y otros mecanismos de participación directa en la toma de decisiones, no se resuelven los problemas de desempeño del gobierno y de las instituciones en general. Para reanudar con mi consideración anterior, se fortalece la legitimidad de entrada, pero no se aumenta la legitimidad de salida. Es más bien perjudicial para la última, pues existen tensiones entre participación y efectividad (véase Zilla, 2006). Mayor participación en el proceso de toma de decisiones significa, en general, aumentar la cantidad de jugadores de voto, lo que no conviene cuando el objetivo tendría que ser mayor capacidad de decisión del sistema político. Si un coche no acelera bien, no es lógico buscar de fortalecer los frenos.

Finalmente, respecto a América Latina, las experiencias han sido ambivalentes. Sin entrar aquí en detalles, Daniel Zovatto (2007), especialista en la materia, duda acerca de la funcionalidad empírica que han demostrado los mecanismos de democracia directa en América Latina.

Democracia constitucional y reformas constitucionales

La opción fundamental en relación al proceso de reformas constitucionales consiste en: o reformas dentro o fuera de la Constitución vigente. Esto se refiere primero en lo procedural a seguir las reglas que ella establece en relación a las reformas constitucionales y segundo en lo sustancial al respeto del bloque de constitucionalidad, o sea de los derechos humanos y políticos, de la protección de las minorías, de la garantía del Estado de derecho, derecho inherente al constitucionalismo democrático no disponibles ante un proceso de reforma constitucional. «En los modernos Estados constitucionales democráticos, la soberanía popular permanece relativa por estar vinculada con normas constitucionales» (Weiß 2006: 1270). Esto es precisamente mi preferencia. La opción opuesta es la de pensar en un proceso constituyente sin límites, dejando en lo procedural y en lo sustancial todo poder al soberano como se expresa en el mismo proceso constitucional, al «soberano popular no sujeto a ningún criterio heterogéneo y totalmente autónomo» (Ibíd.). Esta opción involucra grandes riesgos: puede que el principio democrático se vuelca contra el Estado constitucional. El Estado constitucional debe constituir el marco en el que se desarrolle y se verifique el principio democrático

La reforma electoral de 2007

Para terminar, me voy a referir a la reforma electoral aprobada en septiembre de 2007 por ambas cámaras del Congreso de la Nación y la mayoría de las Legislaturas de los Estados. En primer lugar, conviene destacar el consenso que se ha logrado, un consenso conseguido entre los tres grandes partidos políticos a nivel parlamentario, en el que se ha manejado la reforma. En segundo lugar, respecto al contenido de lo acordado, se han impuesto dos propósitos claves: la racionalización del proceso electoral y el fortalecimiento de las instituciones electorales. No cabe duda que las experiencias no tan felices con las elecciones presidenciales del año anterior han determinado las medidas concertadas, reivindicado por un lado por la convicción de que conviene progresar en la igualdad en el proceso electoral y en la certeza de su resultado, y por el otro, para testimoniar que las pasadas elecciones no contaron con

estas medidas, y por esto era y sigue siendo legítimo dudar en la legitimidad de su resultado. En cuanto a la racionalización del proceso electoral, se reordenó el financiamiento público de los partidos y de las campañas electorales, estableciendo en ambos aspectos topes y mejorando la repartición del financiamiento. Al mismo tiempo, se introdujeron también topes para el financiamiento de los partidos por parte de simpatizantes. Se acortó la duración de las campañas y de las precampañas electorales, aunque hay que advertir que difícilmente se va cambiar la tradición política y mediática de debatir ya con extensión e intensidad las candidaturas presidenciales terminada recién la última elección. Se establecieron límites de propaganda por radio y televisión y se determinó la distribución de tiempos. En cuanto al fortalecimiento de las instituciones electorales, se introdujo la forma escalonada de su renovación. Es un recurso importante en el desempeño de la administración y justicia electoral, pues el conocimiento de una organización se desarrolla y se conserva en su personal. Se ampliaron las funciones del Instituto Federal Electoral (IFE), por ejemplo, respecto a la administración del tiempo en radio y televisión para sus propios fines y el de los partidos, o respecto a la organización de procesos electorales locales, si las entidades federativas lo solicitan, y también los del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), especialmente por permitir resoluciones sobre la aplicación de leyes que sean contrarias a la Constitución. Se constitucionalizó el control interno del IFE y se creó un órgano autónomo dentro del IFE para la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Finalmente, se abordó el tema de la armonización del marco jurídico electoral de los diferentes niveles del Estado, controvertida por implicar mayor centralización al igual que algunas otras nuevas facultades del IFE y del TEPJF, pero oportunas dada la mayor persistencia de fenómenos ajenos al derecho electoral democrático e igualitario a nivel subnacional.

Aunque se podría discutir la conveniencia de este u otro detalle de la reforma, en síntesis, las reformas acordadas son pertinentes y consistentes en la línea de la racionalización del proceso electoral y del fortalecimiento de sus instituciones. Por lo demás, no se fundamentan en una teoría abstracta, sino en la experiencia, especialmente en la de las últimas elecciones presidenciales. El consenso sobre estas reformas excluyó también que se siguieran persiguiendo reformas más amplias,

menos graduales, menos consistentes que hubieran implicado mayores controversias y mayor incertidumbre sobre su funcionamiento. Respecto al desarrollo de la cultura política del país, esta reforma contiene un mensaje: es posible reformar el Estado a través del diálogo, del consenso y del derecho.

§III

SISTEMAS ELECTORALES Y SUS REFORMAS

SISTEMAS ELECTORALES Y CONTEXTO^(*)

La investigación sobre sistemas electorales se ocupa sobre todo de averiguar los efectos del factor sistema electoral, pero no investiga de igual manera otros factores que pueden influir en la dirección que tomen los efectos del sistema electoral. Se pregunta por lo tanto por los efectos de un factor. Esta limitación moncausal es, por lo general, consecuencia de teorías reduccionistas que vienen dominando la investigación sobre sistemas electorales desde Maurice Duverger, las cuales a su vez eran abstracciones de un escenario empírico extremadamente limitado, tanto geográfica como temporalmente (Europa y EE.UU en la primera mitad del siglo XX). En este sentido, es clásico referirse a los estudios de Douglas W. Rae (1967). Éste se ocupa sólo de los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos, para lo cual distingue entre los efectos directos (proximal) y a largo plazo (distal). Aunque indica: «...party systems are influenced by many variables-social, economic, legal and political. Proximal effect of electoral law upon the legislative representation of parties is to be counted only one of many determining forces» (1967: 141), los factores ajenos al sistema electoral quedan excluidos de su investigación.

Frente a ello, yo sostengo que los efectos de los sistemas electorales no sólo dependen en gran medida del contexto, lo que demuestran los

^(*) Versión revisada del texto que se publicó primero como capítulo 9.5 en la tercera edición del libro *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen: Leske & Budrich, 2000, págs. 405-415.

numerosos casos de efectos distintos, incluso contrarios, que el mismo tipo de sistema electoral produce en países diferentes, sino que el análisis de la relación entre sistemas electorales y sistema de partidos políticos debe incluir también los factores contextuales. Tomemos el caso del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales: sabemos que este sistema electoral, en cuanto a su intención, tiene un efecto de concentración y de formación de mayorías. Pero el que cumpla esta intención en la práctica depende de otros factores, entre otros del grado de institucionalización del sistema de partidos. Este sistema electoral puede tener efectos de concentración en sistemas de partidos institucionalizados, como los conocemos en las democracias consolidadas. Pero en los sistemas de partidos no institucionalizados, frecuentes en las democracias jóvenes, el mismo sistema electoral (en comparación con otros sistemas electorales) puede beneficiar fragmentación o incluso atomización. Por consiguiente, el factor sistema electoral requiere otro factor contextual, un sistema de partidos institucionalizados, para desarrollar el efecto que se le atribuye en la teoría habitual.

En torno a la importancia del factor sistema electoral

Es cierto que el sistema electoral es un factor importante para la estructuración del sistema de partidos. Sin embargo, no se debe exagerar su importancia; sobre todo la elección del sistema electoral corresponde a los actores que creen poder obtener ventajas o disminuir sus desventajas en el cambio de las relaciones de poder socioestructurales y políticas mediante el diseño del sistema electoral. En cuanto a su génesis, los sistemas electorales son una expresión de estas profundas estructuras de base sociales y políticas y de su transformación a lo largo del tiempo.

La época de transformación en las primeras décadas del siglo XX, en la que muchos países introdujeron la representación proporcional, estuvo caracterizada por la «democratización fundamental» (K. Mannheim) de los sistemas políticos a través de la extensión del sufragio. En muchos casos la primera aplicación de la representación proporcional coincidió con la primera elección por sufragio universal. Desde entonces, se han producido pocos cambios de sistema electoral (véase

el texto 3 de esta antología) y las condiciones son otras. Maurice Duverger, sin embargo, desarrolló sus tesis precisamente sobre los efectos de los sistemas electorales (véase texto 4 de esta antología) en la fase de la democratización fundamental del derecho de sufragio sobre la base de la pregunta hipotética de cómo se hubiera desarrollado el sistema de partidos si se hubiera seguido eligiendo por mayoría. Al introducirse el sufragio universal, resultado éste a su vez de otras estructuras sociales y de la lucha del cuarto estrato social por la participación política, cambió sin embargo la función de las elecciones y de los órganos representativos.

Stein Rokkan (entre otros en Lipset/Rokkan 1967; Rokkan 1970) dio gran importancia a la consideración de los desarrollos sociales en general, y en especial del hecho de que mediante el sufragio universal aumentaran las contradicciones y los conflictos sociales, que se trasladaban al sistema político. Con la extensión y el máximo aprovechamiento del mercado de mobilización político surgieron primero sistemas de partidos nacionales, que abarcaban todo el territorio y los distintos estratos sociales, si bien los sistemas electorales en este proceso tuvieron menos influencia en la formación, y más bien reflejaron las transformaciones en la base del electorado. Esto fue así sobre todo en Gran Bretaña, cuyo sistema electoral adquirió su forma actual en el curso de su desarrollo socio-económico y político, sobre todo de la extensión del sufragio. Por supuesto, en otros países en los que el sistema electoral empleado ejercía una presión amenazadora sobre los grupos socio-políticos, a causa del efecto de estructuración de la competición política y de la representación parlamentaria, se recurrió a una reforma electoral profunda.

Recientemente, posterior a la tercera ola de democratización (Huntington 1991) las consecuencias de los distintos sistemas electorales sobre el sistema de partidos se pueden ver, especialmente, en sistemas electorales combinados del tipo segementado o paralelo que se han introducido en una docena de países (véase Nohlen/ Kasapovic 1996). Aunque se habla de un solo sistema electoral, se eligen simultáneamente partes del mismo parlamento con dos sistemas electorales diferentes, una parte por mayoría y otra por representación proporcional. Los resultados obtenidos hasta este momento ponen en cuestión nuestras teorías habituales sobre las consecuencias de la representación por mayoría

y la representación proporcional, pues en algunos casos (por ejemplo, en Rusia), el grado de fragmentación del sistema de partidos resultó ser mayor en la parte con decisión por mayoría comparado con la de fórmula proporcional. Estos resultados nos recuerdan que las teorías sobre sistemas electorales y sus efectos están relacionadas con un espacio y tiempo determinados, algo ya mencionado en numerosas ocasiones a lo largo de esta antología.

En suma: dentro del campo teórico que relativiza el factor sistema electoral, defiendo la tesis de que el sistema electoral es de hecho sólo un factor entre otros muchos de los que actúan sobre la forma de un sistema de partidos. Los sistemas electorales son importantes, pero su importancia real varía según las circunstancias. Depende de los factores contextuales. Hace falta en cada caso un análisis histórico-empírico concreto para averiguar si el sistema electoral desempeña un papel más o menos importante sobre los factores constitutivos de un sistema de partidos, así como sobre la constancia o transformación de éste en el tiempo. Aquí se debe partir de una relación de efectos compleja entre los factores sociales e institucionales. Lo que averiguó Gary Cox (1997: pág. 220 y siguientes) para el micronivel de la decisión electoral estratégica del elector «*an interaction between social and electoral structures*» en la formación de un sistema de partidos, se cumple igualmente para el nivel habitual de la investigación sobre sistemas electorales: «*the effective number of parties appears to depend on the product of social heterogeneity and electoral permissiveness rather than being an additive function of these two factors*». Además, no se puede definir una tendencia clara en la dirección que toman los efectos sin tener en cuenta el contexto social y político del caso concreto, excepto aquélla que terminológicamente constituye la base para la diferenciación del sistema de mayoría y el de representación proporcional. Según ella, el sistema de mayoría tiende a la desproporción, el de representación proporcional a la proporción entre votos y escaños. La investigación empírico-estadística de Arend Lijphart (1994) confirmó esta afirmación básica.

Por lo tanto, no sólo relativizamos el factor sistema electoral, lo que también hizo Maurice Duverger cuando por fin constató que «el comportamiento del electorado (no es) nunca la auténtica causa» (1959: 219; véase también Duverger 1984). También sacamos las consecuencias necesarias con respecto a la construcción de una teoría, para la cual

es imprescindible investigar los factores contextuales, cuya consideración es indispensable para poder predecir determinadas consecuencias de los sistemas electorales.

En torno a los factores de contexto

Dada la suposición de que el factor sistema electoral se encuentra en una compleja relación de efectos con otros factores, es analíticamente necesario investigar estos otros factores científicamente. Sí, en mi opinión, la cuestión principal en la investigación sobre sistemas electorales actual es determinar más de cerca los contextos en los cuales los sistemas electorales producen efectos específicos. De ello se desprende que a la hora de escoger una teoría adecuada, debemos abandonar las teorías universales y unidimensionales y elaborar teorías multidimensionales y que tengan en cuenta el contexto.

Un punto de referencia excelente en la teoría política es Alexis de Tocqueville, que afirmó que el éxito en la aplicación del principio de mayoría depende de requisitos sociales (una sociedad relativamente homogénea, ausencia de dimensiones de conflicto social que impiden que una minoría política se pueda convertir en mayoría) y presencia de condiciones políticas (consenso básico en las reglas de mayoría). Precisamente en lo que se refiere a las democracias jóvenes, nuestro conocimiento monocausal y descontextualizado de los efectos de los sistemas electorales no es suficiente. Lo que necesitamos es un mayor conocimiento sobre la relación de efectos de los sistemas electorales y los factores contextuales, es decir, sobre cómo los posibles efectos contextuales pueden influir en las consecuencias de los sistemas electorales.

Las variables contextuales, al contrario de las variables investigadas normalmente, que se declaran como independientes y dependientes, no las dispone el investigador artificialmente, sino que se corresponden con factores almacenados en el entorno de las variables investigadas y que afectan más o menos su comportamiento. Si se investiga un caso, se encuentra un conjunto determinado de factores contextuales. Si se incluyen otros casos, hay que contar con que se sumarán factores contextuales que hasta entonces se había creído poder ignorar. Allí reside una de las ventajas de la comparación, pues su no presencia en un determinado caso puede gravitar también. En el diseño de un proyecto

de estudio, se atribuye una gran importancia a la elección de los casos (véase Nohlen 1994: pág. 507 y siguientes; Nohlen 2006: 871 y siguientes) porque mediante dicha elección es posible dirigir el contexto en cuanto al número de variables contextuales que se van a considerar y a su homogeneidad o heterogeneidad. Y viceversa, se deben examinar las afirmaciones acerca de las variables investigadas para ver en qué medida vienen ya predeterminadas por la elección de los casos, es decir, las características del contexto. Esto es así en las hipótesis habituales sobre los efectos de los sistemas electorales, sin que muchos investigadores de los sistemas electorales hayan sido conscientes de ello. En la primera época de la investigación de sistemas electorales en Alemania se centró la atención en pocos países, para mostrar los efectos opuestos de la representación por mayoría y de representación proporcional, sin conceder la suficiente importancia al hecho de que las condiciones contextuales de los países comparados eran muy diferentes. En consecuencia, apenas se trató su influencia sobre las variables investigadas.

Ahora bien: ¿Qué fenómenos se cuentan entre los factores contextuales? En primer lugar quiero nombrar la estructura social en los aspectos sobre los que ya Alexis de Tocqueville llamó la atención. A menudo ésta es decisiva para la elección de un sistema electoral en la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional, lo que destacaron Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (1967: 32) con referencia a los países étnicamente heterogéneos en los que se introdujo primero la representación proporcional (Dinamarca 1855, Suiza 1891, Bélgica 1899, Finlandia 1906). También lo es para determinar la dirección que toman los efectos de los sistemas electorales. Con la representación proporcional se intentó reflejar la fragmentación parlamentaria existente: ésta era la condición previa necesaria y a la vez la consecuencia buscada de la representación proporcional.

El segundo factor contextual es la cantidad de líneas de conflicto y su profundidad. Entre ellas se encuentran las divisiones étnicas, lingüísticas y religiosas de la sociedad, entre otras. Existen también diferencias de clase o estrato social, región, entorno social, generación, género y cuestiones de controversia históricas o políticas, que provocan una estructura de conflicto que también influye en los efectos de los sistemas electorales. Si la estructura de conflicto es dualista y profunda, es más probable que ni el sistema de mayoría ni el de representación

proporcional afecten al grado de fragmentación del sistema de partidos respectivo. Si la estructura de conflicto es variada y difusa, los sistemas electorales no tienen apenas un efecto estructurador sobre el sistema de partidos. La relación de efectos investigada es altamente contingente.

El tercer factor es el grado de fragmentación del sistema de partidos. Es incuestionable que los sistemas electorales son en parte responsables del grado de la fragmentación de un sistema de partidos. Y viceversa, el grado de fragmentación tiene influencia sobre algo que comúnmente sólo se atribuye al sistema electoral, el resultado de la conversión de votos en escaños, es decir, sobre el grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Cuantos más partidos compiten, más se aleja el grado de proporcionalidad entre de votos y escaños. El que el partido más fuerte pueda convertir su mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños depende por tanto posiblemente del grado de fragmentación del sistema de partidos en efecto conjunto con el sistema electoral. Existen obstáculos naturales o artificiales que los partidos no pueden superar. Si no se consideran los votos concedidos a estos partidos en el reparto de escaños debido al efecto que ejercen las barreras legales, puede haber un efecto de desproporción a favor de los partidos que han superado estos obstáculos. Por el contrario, si el elector anticipa los obstáculos y renuncia a votar por los partidos pequeños, los resultados electorales pueden ser más proporcionales (véase Taagepera/Shugart 1989: 123). En la fragmentación tiene gran importancia la configuración estructural de los sistemas de partidos. ¿Hay muchos partidos pequeños y medianos o un partido dominante y muchos pequeños? En el primer caso, casi ningún sistema electoral permite que un partido forme una mayoría; en el segundo, esto es posible con casi cualquier sistema electoral.

En cuarto lugar está el grado de institucionalización del sistema de partidos, del que ya he hablado. Como ejemplo se puede citar de nuevo el sistema de mayoría relativa, del cual se afirma generalmente que tiene un efecto de concentración. Éste sin embargo depende en realidad de si se aplica en un sistema de partidos bien estructurado. Giovanni Sartori expresó esto muy bien en su ley sobre los efectos de este sistema electoral, ya que vinculó el efecto considerado general, la promoción de un sistema bipartidista, a la existencia de un sistema de partidos bien estructurado (véase texto 4 de esta antología). Si no hay una estructura

nacional de organización de partidos y de número dos, no se puede esperar que el sistema produzca concentración, y mucho menos bipartidismo. La cuestión adicional es que un sistema de mayoría incentiva bastante menos la formación de partidos bien estructurados que la representación proporcional, y por tanto el sistema de mayoría mantiene las condiciones en las cuales no se puede producir un efecto de concentración. De nuevo se da una relación de efectos completamente desconocida para el antiguo pensamiento unidimensional sobre sistemas electorales.

El quinto factor es el modelo de interacción entre los partidos, es decir, otra característica del sistema de partidos. Es cierto que la interacción de los partidos depende también del sistema electoral, de si por ejemplo se admite el emparentamiento de listas y, en tal caso, si se favorecen así a las listas emparentadas o si ellas se ven afectadas negativamente por la introducción de barreras legales escalonadas, es decir de barreras cuyo porcentaje de votos requerido sube para las coaliciones de partidos con el número de partidos que incluyen. Pero las distintas distancias ideológicas entre los partidos individuales y las estructuras de competición especiales (muy cambiantes) que surgen de las distintas relaciones de tamaño (cambiantes) en los sistemas de partidos influyen sobre los efectos del sistema electoral. Los partidos pueden ajustarse a las condiciones de éxito de un sistema electoral, o pueden no hacerlo. Según lo que hagan, contribuirán a determinar los efectos del sistema electoral. Pensemos en la relación que establecen los partidos que están dentro del arco constitucional con aquéllos que se encuentran en los márgenes o más allá de éstos, en sectores extremistas. Si la derecha política en Francia cooperara con la extrema derecha, los resultados electorales y los efectos del sistema electoral serían otros (en la estructura del sistema de partidos, el grado de proporcionalidad de los resultados electorales, etc.)

Un sexto factor contextual es la dispersión regional de los votantes de los respectivos partidos en los sistemas multipartidistas. Aquí hay que hacer dos observaciones. En primer lugar, si se da un modelo de dispersión geográfica desproporcionado de las preferencias partidísticas del electorado, los efectos que se pueden esperar al aplicar el mismo sistema electoral son básicamente distintos. Si hay un reparto regular habrá una tendencia a la concentración y la disproportionalidad entre

votos y escaños; si hay un reparto desproporcionado de las preferencias políticas (por ejemplo a través de baluartes de los distintos partidos en sistemas multipartidistas) se tenderá a la fragmentación partidista y a la proporcionalidad entre votos y escanos (por ejemplo en España, comparando votos y escaños de los partidos pequeños de alcance nacional y de los partidos regionalistas). Si hay un reparto regular, el sistema de mayoría relativa produce concentración (por ejemplo en Gran Bretaña); si se forman baluartes electorales, este rasgo desaparece (por ejemplo en Canadá o en Pakistán). Si un partido tiene sus votantes repartidos regularmente y si se aplica un sistema electoral con efecto de concentración, como en el caso de la representación proporcional en circunscripciones pequeñas y medianas, éste saldrá mal parado en la relación entre votos y escaños; si tiene o forma baluartes, tendrá un resultado más o menos proporcional (por ejemplo, en caso de los partidos regionalistas en España ya citado). La segunda observación es que los efectos que se esperan del sistema de partidos dependen en tal medida del factor contextual» dispersión geográfica del electorado», que si se aplican distintos tipos de sistemas electorales no habrá apenas diferencia en el grado de proporcionalidad de los resultados electorales (se pueden comparar Gran Bretaña con su sistema de mayoría relativa y España con su sistema proporcional). Ni siquiera llaman la atención las diferencias en el grado de fragmentación de los sistemas de partidos, sobre todo, aquéllas que se pueden atribuir a distintos sistemas electorales.

El séptimo y último factor contextual es el comportamiento del electorado. Son fenómenos de comportamientos específicos, similares a los modelos de interacción de los partidos, situados en el micronivel, pero que en sus efectos se pueden localizar especialmente bien (al menos en la teoría). Los votantes pueden reaccionar de una forma u otra ante un sistema electoral, servirse de él de una u otra forma, dejar que actúe de una forma u otra. Aquí hay que considerar sobre todo que los votantes pueden anticipar el probable efecto del sistema electoral, y pueden no hacerlo. Pueden dejarse inducir a votar a pequeños partidos creyendo que el sistema electoral les permite llegar al parlamento, como sobre todo en el caso de la representación proporcional pura. Pero los votantes también pueden reaccionar ante las barreras de representación, cuyos efectos anticipan y mantener así reducido el número de partidos, concentrando sus votos en los partidos que les dan la seguridad de que sus votos cuentan (el cálculo del voto útil). Unos obstáculos especial-

mente llamativos son las barreras legales. Aunque ellas mismas son un factor del sistema electoral, la reacción ante ellas tiene un carácter de comportamiento específico o estratégico. Estudios recientes sobre el comportamiento estratégico del electorado refuerzan la importancia de este factor contextual (véanse Taagepera/Shugart 1989; Cox 1997).

La importancia de los factores de comportamiento específico se sostiene sobre todo en una comparación a largo plazo de los efectos de un mismo sistema electoral. La elección de esta dimensión comparativa indica que las variables contextuales no varían sólo en el espacio, sino también en el tiempo. Esto es así, especialmente, para las variables contextuales de comportamiento específicas. Hungría es un buen ejemplo: En este país los actores políticos y el electorado no se ajustaron a las condiciones de éxito del sistema electoral hasta las tercera elecciones. Una observación estática de las relaciones entre sociedad, sistema electoral y sistema de partidos (que enfoca exclusivamente el momento de formación del sistema electoral y las condiciones sociopolíticas de dicho momento) conduce por lo tanto al error.

En torno al enfoque contextual

El enfoque contextual se cuida en relacionar un modelo estático de efectos con un sistema electoral determinado, ni en su aplicación en los distintos países, ni dentro de un mismo país a lo largo de su historia. Distintas situaciones de conflicto sociales y políticas atraen efectos distintos del mismo sistema electoral cuando sobrepasan un cierto valor umbral (que varía según el sistema electoral). Sistemas electorales que en una época determinada de la historia nacional produjeron, como ha quedado demostrado, integración y favorecieron la formación de mayorías, tienen efectos parcialmente diferentes en condiciones distintas (Canadá, India, Nueva Zelanda). Los sistemas electorales a los que históricamente ha acompañado una multiplicidad de partidos pueden permitir la concentración de las fuerzas políticas en unos cuantos partidos políticos o bloques de partidos (temporalmente en Italia, Israel).

Por otra parte, los sistemas electorales se diferencian de todas formas en su grado de sensibilidad frente a los cambios de las variables contextuales. Para los efectos del sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta las variables de comportamiento específicas adquieren una

gran importancia (como lo demuestra el caso de Francia). Seguramente, este sistema electoral estimula a los partidos y a los electores a dirigir su comportamiento al triunfo electoral. Otra diferencia entre los sistemas electorales es hasta qué punto permiten a los electores aprender a manejar en ellos. El que los electores y los partidos no se ajusten a las condiciones de éxito del sistema electoral puede provocar en un caso pérdida de escaños, en otro la pérdida completa de presencia parlamentaria. El grado de complejidad del sistema electoral determina por su parte que el elector sea capaz de manejar el sistema electoral y decidir racionalmente con respecto a éste y con qué rapidez, lo que también influye sobre sus consecuencias.

Respecto a reformas electorales, allí donde los factores socio-estructurales no hacen esperar que se cumplan las funciones atribuidas a un sistema electoral (véase el texto 9 de esta antología), se pueden satisfacer mejor las expectativas vinculadas con ellos cambiando del sistema electoral. En Australia, tras la fundación del Country Party, un partido que representaba los intereses económicos de una región y produjo una distribución regional desproporcionada de los votos, la formación de mayoría parlamentaria dejó de estar asegurada. El cambio de sistema electoral favoreció entonces la continuación de un sistema de gobierno según el modelo británico, sin que se mantuvieran sus requisitos institucionales. Partiendo de éste y otros casos se puede llegar a la siguiente conclusión: en contextos sociales y políticos que cambian con el tiempo, los sistemas electorales establecidos pueden tener distintas consecuencias y adquirir otra importancia funcional en el proceso político. Por otro lado, los sistemas electorales reformados pueden tener consecuencias similares y cumplir funciones relativamente semejantes en relaciones sociopolíticas diferentes.

Donde mejor se observan las consecuencias de los distintos sistemas electorales sobre el sistema de partidos es, sin duda, en países donde se elige a la vez con dos sistemas distintos (en países con un sistema bicameral, por ejemplo) o en los que ha tenido lugar un cambio de sistema electoral efectivo, como en los años 1990 en Bolivia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, por nombrar algunos países. Pero tampoco aquí se pueden atribuir las transformaciones del sistema de partidos exclusivamente a factores del sistema electoral. Para investigar las transformaciones del sistema electoral hay que hacer una vincula-

ción circular del desarrollo de los sistemas de partidos y los sistemas electorales. Una tendencia a la fragmentación o a la concentración comienza en las reformas de los sistemas electorales y se ve fortalecida o simplemente reflejada por la reforma institucional.

En torno a la causalidad circular

Las variables contextuales, ha quedado claro, son variables del entorno económico, social, político en el que se realiza una investigación, y que actúan sobre la relación investigada. Las dependientes y las independientes son, sin embargo, fijas e imprescindibles para una investigación científica.

La pregunta que aquí se plantea es ¿qué *status* tienen los fenómenos relacionados con la investigación? Es una buena tradición clasificar el sistema electoral como variable independiente y considerar el sistema de partidos como dependiente de ella. Douglas W. Rae (1967) siguió estrictamente esta orientación, aunque admitió que no sólo los factores contextuales son importantes sino «worse yet, electoral laws are themselves shaped by party systems» (1967: 141). Para él, los sistemas electorales eran completamente dependientes de los sistemas de partidos, y consideraba la posibilidad de ver este último como variable independiente. En su estudio formuló la hipótesis de que la dependencia entre sistema electoral y sistema de partidos se alterna. Sin embargo, estas consideraciones no incidieron en su programa de investigación que intensificó el supuesto unilineal y monocausal. A pesar de esto, creo que podemos volver a referirnos a sus reflexiones, pues cuentan entre los más abiertas respecto a una relación causal inversa. Stein Rokkan (1970: 168) ya había enfatizado que los sistemas electorales no surgen «in vacuo», que siempre son un producto de las circunstancias históricas concretas. Afirmaba que son expresión de las auténticas relaciones de poder y permitían deducirse de éstas (1970: 156ss.) Efectivamente: si no se considera el aspecto genético, quedan sin aclarar la importancia y la función del sistema electoral y no se entiende bien la interrelación de manera causal-circular de los factores que nos interesa estudiar.

Son dos nuestras afirmaciones en relación al carácter de variable dependiente de los sistemas electorales. Primero, y conforme a las ideas

de Rokkan y Rae, que la introducción o el diseño de un determinado sistema electoral es dependiente de factores y circunstancias históricas. Segundo, y esto queremos destacar, que los factores que fueron decisivos para la introducción, diseño, conservación o reforma de un sistema electoral determinado, constituyen numerosas condiciones básicas de gran importancia para la actuación específica de los sistemas electorales. Por ejemplo, allí donde la fragmentación étnica de una sociedad se muestra en su decisión por un sistema proporcional, la representación política de las múltiples comunidades étnicas estará también fragmentada. Donde existen fuertes antagonismos, pero en estructura dualista, el temor de ambos grupos de población de ser dominado por el otro puede hacer que se opte igual por un modelo de representación proporcional. Muchos datos hablan a favor de mantener un dualismo partidista con un sistema de representación proporcional. La historia de Austria y la de Colombia proporcionan ejemplos en este sentido (véanse Nohlen 1978: 270ss. y 347ss. Nohlen 1998: 375ss.) En estos casos, los sistemas electorales y los resultados electorales o sistemas de partidos son un reflejo de las estructuras sociales y políticas, y ambos son variables dependientes. A menudo se reforman los sistemas electorales «para tener en cuenta el carácter cambiante del sistema de partidos. (En estos casos) el sistema de partidos determina el sistema electoral, no al revés» (Lipson 1969: 513).

Debemos ser conscientes por consiguiente de que desde una perspectiva histórica la secuencia es otra que la que sugiere la investigación clásica sobre sistemas electorales. Si primero hay fragmentación, después se dará la representación proporcional; si primero hay concentración, después se darán elementos del sistema que producen mayorías (véase Vallés/Bosch 1997: 158). Sin embargo, a menudo se ignora el aspecto genético, y esto tiene consecuencias graves para los resultados de la investigación, a saber, que se confunde la causa con el efecto. Así, se hace responsable de la fragmentación a la representación proporcional, aunque ésta en realidad es producto suyo, y por supuesto ayuda a mantenerla. Muchos investigadores no se pecan por demasiado cuidado respecto a juicios de horizontes limitados. Si, por ejemplo, se mide el potencial de conflicto social y se le pone en relación causal con ordenamientos institucionales, no se debe olvidar que la representación proporcional es la opción institucional preferida en casos de mayor po-

tencial de conflicto. De la simultaneidad de ambos fenómenos no debe desprenderse (en contra de lo defendido por Norris 1999) que la representación proporcional no sea más eficiente (observado en caso de alto potencial de conflicto) que el sistema de mayoría (observado en otros casos). Si se investigan las causas comparativamente, se debe medir en primer lugar la variable independiente, no la dependiente.

Por otra parte, decíamos que las condiciones de génesis de los sistemas electorales tienen una influencia en sus efectos, o visto de otra forma, que las estructuras socio-políticas específicas no sólo son parcialmente responsables de la decisión de introducir un sistema electoral determinado, sino que las consecuencias de los sistemas electorales dependen en parte también de ellas. El sistema de partidos no solo determina la elección del sistema electoral. Su estructura y cambio influye en los efectos que éste tenga. Por ejemplo, el grado de proporcionalidad que alcanzan los resultados electorales con determinados sistemas electorales, es altamente dependiente del sistema de partidos, de su estructura (cambiante) en el momento de la elección. Interviene también el factor contextual llamado comportamiento del electorado que hemos considerado más arriba. Por norma general, en el complejo tapiz de relaciones entre sociedad (electorado), sistema electoral y sistema de partidos, no se puede dar por hecho que estos factores se pueden asignar definitivamente el papel de las variables independientes o dependientes (véase Nohlen 1996). El cambio de sus funciones, o el cambio de perspectivas, es lo más indicado en el estudio de los sistemas electorales.

GÉNESIS Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL^(*)

La opción por un sistema electoral en las Cortes Generales del Régimen Autoritario, en noviembre de 1976, ha sido, sin lugar a duda, clave para el inicio y el desarrollo de la transición española. Quien en aquel entonces hubiera imaginado que la fórmula que se acordó en estas Cortes moribundas se prolongaría en el tiempo y permanecería inalterada hasta la fecha, más de 25 años después. Sobraban los motivos de incertidumbre acerca del futuro del sistema electoral definido en la Ley para la Reforma Política (LPR). En primer lugar, toda legislación electoral se inscribe en la contingencia de la relación de fuerzas existente en el momento histórico específico de su establecimiento. Como podrá recordarse, la oposición democrática no estaba representada en las Cortes. Por esos mismos días, representantes de la oposición y académicos se reunían en el Eurobildung de Madrid para debatir la reforma electoral. Como invitados extranjeros participaban Maurice Duverger y Dieter Nohlen (véase CITEP 1977). En segundo lugar, ante la ausencia de expertos nacionales en materia electoral, ante la poca o nula institucionalización de los partidos políticos y, por consiguiente, del sistema de partidos, no era de esperarse que el sistema electoral que pretendía intro-

(*) Estudio preparado con el apoyo de Matthias Catón Schlesiger para ser publicado en el libro conmemorativo de los 25 años de vigencia de la Constitución española de 1978, *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, editado por Francisco Fernández Segado, Madrid 2003.

ducirse conservara su funcionalidad ante futuras situaciones cambiantes. En tercer lugar, efectivamente la fundamentación o justificación del sistema electoral en la propia Ley para la Reforma Política contenía errores técnicos respecto a los probables efectos de sus elementos constituyentes. Al volverse visible la discrepancia entre los propósitos funcionales de los legisladores, los elementos técnicos acordados y los efectos reales del sistema, comenzó a pronosticarse la precipitación de una reforma del sistema electoral. Finalmente, en cuarto lugar, ya pasadas las primeras elecciones parlamentarias, la crítica al sistema electoral efectivamente progresó y se hizo imaginable en una vigencia temporal limitada del sistema electoral de la transición.

¿Cuáles son las razones de esta persistencia del sistema electoral español? ¿Se destaca por su excelencia como sistema? ¿Fue consistente su desempeño? ¿Se adaptó bien a las circunstancias cambiantes? ¿No hubo en los debates de reforma ninguna alternativa teóricamente superior? ¿Ninguna reforma resultó viable? ¿Se impuso la inercia política? Estas preguntas se centran en variadas dimensiones: las primeras focalizan el sistema mismo, en su calidad teórica, en su rendimiento empírico, así como también en su relación con el contexto. Las segundas, se centran en los actores políticos, sus opciones, su capacidad de lograr consensos o simplemente su mentalidad. Es difícil llegar a una respuesta definitiva. Probablemente sólo la combinación de factores pueda desembocar en una explicación integral.

En lo que sigue vamos a estudiar el sistema electoral español desde una perspectiva comparativa y axiológica que se basa en un esquema de evaluación teórica que propusimos por tal ejercicio (Nohlen 1995: 94 y sig.) Este esquema incluye cinco funciones, tres centrales: representación, concentración o efectividad así como participación, y dos adicionales: sencillez o transparencia y legitimidad. Luego describiremos el proceso de transición española que desemboca en las primeras elecciones libres del 15 de junio de 1977, con especial énfasis en la génesis del sistema electoral. A continuación, trataremos de medir la calidad teórica y el rendimiento empírico del sistema electoral español en base a los criterios anteriormente expuestos. Observamos una cierta discrepancia entre el resultado del examen en base a las funciones centrales y su permanencia. Finalmente indagaremos en las razones de su perdurabilidad, pese a la crítica de la que continuamente durante sus años de vigencia ha sido objeto.

Criterios de evaluación

¿Cómo evaluar a un sistema electoral? En el pasado, los investigadores aplicaban criterios conforme a sus convicciones relacionadas con teorías del buen gobierno a las que se adherían. Los políticos, por su parte (siempre presente en el debate sobre sistemas electorales, pues sus efectos les atañen considerablemente), añadieron la variable ‘poder’, que no podía faltar desde la perspectiva de su interés electoralista personal o partidario.

En general, el debate se desarrolló en el marco de una alternativa dualista: representación por mayoría y representación proporcional. Si se recuerda bien, esta disyuntiva estuvo también presente en los debates de las Cortes de otoño de 1976. Más allá de esta dicotomía aún vigente como alternativa básica, subsiste la cuestión de la relevancia institucional que corresponde al sistema electoral. No fueron ni son pocos los casos en que se espera de los sistemas electorales, o de su reforma, la realización de objetivos ajenos al alcance real de esta institución.

Por lo demás, los efectos del sistema electoral dependen del contexto en que éste opera. De modo que es ingenuo esperar que un determinado sistema electoral mostrará efectos constantes, independientemente de variables tan básicas como espacio y tiempo. El contexto abarca, por ejemplo, las divisiones sociales, las experiencias históricas, las tradiciones y costumbres, así como también los actores políticos y el propio sistema de partidos (pre)existente que a menudo es percibido unidireccionalmente como variable dependiente de otros factores institucionales como sistema de gobierno y sistema electoral (véase Nohlen 2003). La relación interdependiente de los factores involucrados vuelve inapropiada cualquier aproximación unilineal y monocausal. Más concreto: es ilusorio pensar que a través de una simple reforma del sistema electoral, a través de una intervención social-técnologica, pueda resolverse cualquier problema que afecte a un país.

Del contexto específico dependen no sólo los efectos, sino también la génesis de un sistema electoral. Un sistema electoral es elegido o diseñado por actores concretos que participan en el proceso de elaboración y aprobación del mismo motivados por expectativas políticas (especulaciones acertadas o erróneas) que atañen, en la distribución de poder

y a la capacidad de negociación dentro de un escenario espacial y temporalmente definido (véase Nohlen/Kasapovic 1996).

Los actores, a su vez, se encuentran condicionados por la dinámica del proceso y de las circunstancias en que actúan. Así, el tipo de transición (véase Huntington 1991) también influye en la génesis del sistema electoral. Estas consideraciones contextuales derivan del enfoque histórico-empírico, mientras que consideraciones netamente social-tecnológicas emanan de ingeniería institucional que supone una mera situación de «choices» entre diferentes sistemas electorales según criterios socialtecnológicos. Distanciándonos de este último enfoque, refutamos la idea de que existe un sistema ideal, implementable sin más, generador de efectos universales, inmune a contextos cambiantes (Nohlen 2003: 151 y sig.) En términos generales, el debate sobre sistemas electorales fue, por un lado, reduccionista, por el otro de tal forma omni-englobador que hacer alusión al sistema electoral resultaba ser eminentemente simbólico.

Frente a estas circunstancias, fue oportuno abrir el debate en torno a las opciones y restringirlo respecto a las funciones de los sistemas electorales. Conforme a esto, propusimos, por un lado, diferenciar entre diferentes tipos de sistemas electorales a un nivel por encima de los sistemas electorales individuales y por debajo de los grandes principios de representación. Esta topología del debate excluye el problema de la extensa disimilitud de los casos dentro de una misma categoría (the too many different sames problem de Giovanni Sartori), y por el otro, introduce un conjunto de cinco funciones que los sistemas electorales están o deberían estar en condiciones de cumplir.

Así, en primer lugar, el sistema electoral español se determina de forma más precisa como sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables con listas cerradas y bloqueadas. Esta definición lo diferencia por ejemplo del sistema de representación proporcional puro o del sistema de representación proporcional personalizada, sistemas todos que caen en la misma categoría de representación proporcional. En segundo lugar, en base a las precisas funciones –cuyo desarrollo será tema del próximo párrafo– se facilita el análisis de su evaluación teórica y empírica (véase Nohlen 2003). En tercer lugar, la diferenciación tipológica y el esquema de funciones facilitan, a su vez, la comparación entre sistemas electorales orientados básicamente por el mismo principio, el de la representación proporcional.

Cinco criterios de evaluación

Si se considera el debate sobre sistemas electorales a nivel mundial, se distinguen esencialmente cinco criterios de evaluación (véase Nohlen 2003: 154 y sig.):

- (1) Representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación sociológica, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por otro, representación política, ideológica y «justa» (como se suele llamar) en términos de una representación más o menos proporcional de las fuerzas políticas (partidos políticos), equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios, así como los juicios axiológicos. La falta de representación de minorías y mujeres, así como desviaciones demasiado grandes de la proporcionalidad a menudo son objetos de una crítica constante no sólo por parte de los que sufren estos sesgos, sino también por parte de la opinión pública en general.
- (2) Concentración o efectividad. Aquí se trata de la agregación de intereses sociales, valores, convicciones y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, más no como una forma de reproducir o medir las opiniones distribuidas en la población. La función está dirigida contra el multipartidismo y su supuesta hermana, la inestabilidad política. De no ser atendida adecuadamente puede derivar, como señala la experiencia europea entre las guerras mundiales, en profundas crisis o derrumbes de la democracia. La opinión pública permanece alerta. Los parámetros para medir la adecuada concentración de un sistema electoral son: *a)* el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento, y *b)* su aporte a la formación de una mayoría partidaria o de una coalición en el parlamento con carácter estable.

(3) **Participación.** Aquí no se trata de la participación en el sentido usual del término –pues las elecciones son por sí mismas un acto de participación política– sino de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte de los electores, en el marco de la alternativa voto personalizado *versus* voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un vínculo más o menos estrecho, con un grado mayor o menor de conocimiento, de responsabilidad, así como de identificación entre electores y elegidos. El parámetro para medir una adecuada participación (en el sentido restringido del término) permitida por un sistema electoral es la forma de votación personalizada. Si ésta se halla totalmente descartada (por ejemplo: bajo la forma de la lista bloqueada), ello puede ser considerado como un déficit participativo y así fomentar la crítica.

(4) **Simplicidad (o transparencia).** Esta demanda constituye un requisito orientador, pues todo intento de cumplir de forma simultánea con los criterios de representación, efectividad y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complejo que aquél que resultaría si se tratara de satisfacer solo una de las funciones. Sin embargo, es válida la aspiración de que el electorado esté en condiciones de comprender cómo opera el sistema electoral. Dada esta posibilidad, se vuelven para los electores más previsibles los efectos del propio voto. Vale reconocer, sin embargo, que la inteligibilidad de un sistema electoral no es del todo determinable objetivamente. La evaluación depende también de contingencias históricas; por ejemplo, a un extranjero le podría parecer muy complicado el sistema de doble voto simultáneo de Uruguay, pero no tanto a los uruguayos, quienes convivieron durante más de 50 años con este sistema electoral. Una observación más crítica merita los casos de democracia aún no consolidadas en las que el propio sistema electoral retarda el escrutinio y el cómputo de los votos, con el inconveniente de suscitar dudas o suspicacias respecto a la transparencia de las elecciones.

(5) **Legitimidad.** Este último criterio engloba a todos los demás, ya que se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo –en otras palabras, de la

democracia– y del sistema electoral, es decir, de las reglas de juego de la democracia. A fin de juzgar un sistema electoral de acuerdo a este criterio puede considerarse si dicho sistema contribuye a la unión e integración o, por lo contrario, a la desunión y desintegración del país. Los medios de comunicación y algunos miembros de la comunidad académica suelen emplear el grado de abstencionismo como parámetro para medir la legitimidad de un sistema político; no obstante, el abstencionismo no es tan buen indicador como se supone. Su debilidad entre varias razones son: en primer término, el fenómeno de la legitimidad depende de múltiples y diferentes variables. En segundo lugar, no hay una correlación significativa entre el grado de participación de los votantes en las elecciones y la legitimidad del sistema democrático. Y, en tercer lugar, los sistemas electorales pueden tener un efecto muy limitado sobre el abstencionismo.

Otro indicador de la legitimidad puede ser la extensión y la profundidad de la crítica que recibe el sistema electoral por parte de la opinión pública y/o del mundo académico. Aquí puede abrirse un verdadero abismo entre la calidad técnica del sistema, por un lado, y la intensidad de la crítica, por el otro. De vez en cuando se observa una bifurcación. Mientras que todos los especialistas en la materia están de acuerdo respecto a las virtudes del sistema electoral vigente, la opinión pública clama por una reforma. A menudo los políticos, en tiempo de elecciones, se hacen eco de esta solicitud en sus promesas electorales, lo que puede obligarlos a comprometerse realmente en pro de una reforma del sistema electoral. Cuando el sistema, sin embargo, está libre de crítica o cuando ésta es mínima, se puede suponer cierta satisfacción con el funcionamiento del sistema y un alto grado de legitimidad.

Ahora bien, los sistemas electorales no pueden satisfacer las diferentes exigencias al mismo tiempo, en la misma medida y de manera absoluta. Ningún sistema electoral puede cumplir de forma óptima con todos los requisitos expuestos. Más aún, los conflictos (trade-offs) entre diversos objetivos constituyen la regla. Un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en determinado sentido normalmente conduce a una pérdida de capacidad funcional en otro. Por consiguiente, los sistemas electorales concretos comparten la característica de satisfacer las exigencias más en un determinado sentido y menos en otro.

La opción por un sistema electoral es la expresión indefectible de una determinada escala de valores y de identificación de prioridades que establece cuáles exigencias se consideran cruciales y cuáles marginales. En ocasiones, las opciones reflejan asimismo una falta de conocimiento de los problemas o ingenuidad, como si fuera posible obtener un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en un sentido, sin incurrir en el debilitamiento de otras funciones. Nuestra experiencia en el campo nos dice que sería conveniente una ponderación equidistante, no priorizar exageradamente en detrimento absoluto de la o las otras. Este equilibrio, no debe ser percibido como algo estático. Cada contexto específico y cada momento histórico impondrán sus imperativos a los que el sistema electoral podrá responder mediante la inclinación de su balance hacia aquellas capacidades funcionales que la hora demande.

El proceso de génesis

En el marco del proceso de democratización que contó con el claro apoyo del rey Juan Carlos I, la génesis del nuevo sistema electoral español estuvo caracterizado por la participación de tres grupos de actores: el gobierno de Adolfo Suárez, la derecha franquista y la oposición democrática. El punto de partida del proceso genético puede fijarse en julio de 1976, cuando el nuevo jefe de gobierno, Adolfo Suárez, anunció su intención de celebrar elecciones dentro de un año. No existió la menor duda acerca de la necesidad de introducir, tras la muerte de Franco, reformas sustanciales al orden constitucional. En contraste con su antecesor Carlos Arias Navarro, Adolfo Suárez parecía decidido a hacerse eco de las demandas en favor de una apertura política y a enfrentar seriamente esta tarea. Por lo tanto, la cuestión no era si habría reforma o no, sino cómo sería llevado a cabo (véase González Encinar *et al.* 1992, p. 152). A este respecto, existía la alternativa entre reforma y ruptura, o sea, entre una apertura acordada dentro de las estructuras del régimen franquista (estrategia favorecida por Adolfo Suárez) o un proceso de renovación constitucional a partir de la soberanía popular (estrategia favorecida por la oposición democrática; véase Águila Tejerina 1982).

El desenlace –en su momento muy cuestionado, catalogado sólo ex post como feliz– es más que conocido. En agosto y septiembre de 1976 el gobierno inició una serie de conversaciones tanto con representantes de la oposición como con el ejército. Suárez eligió a Torcuato Fernández

Miranda como principal enlace con la derecha y el constitucionalista Carlos Ollero como intermediario con la oposición democrática. Además, el jefe de gobierno se juntó personalmente con los actores políticos. En agosto se reunió con Felipe González, el jefe del tradicional partido socialista PSOE, y en septiembre presentó su proyecto de reforma a un grupo de altos oficiales (véanse Preston 1986: 95 y sig. Y Krohn 2002: 176 y sig.) Un mes después, el gobierno presentó a las Cortes el proyecto de Ley para la Reforma Política (LRP). Con algunos cambios las Cortes aprobaron esta ley el 18 de noviembre de 1976 y el 15 de diciembre del mismo año fue confirmado por el pueblo en un referéndum. Así, conforme a su estrategia reformista, el gobierno había logrado que las Cortes franquistas mismas legitimaron el cambio de régimen «suicidándose» y produciendo lo que posteriormente fuera bautizado como una «ruptura pactada». En aquel momento histórico, la oposición democrática insistía aún en su estrategia rupturista, de modo que boicoteaba el referéndum. Por lo demás, los partidos políticos todavía no habían sido legalizados. En la medida en que avanzaba el proceso de democratización, la oposición democrática fue cambiando su postura. Probablemente, la legalización del Partido Comunista haya marcado un hito en este proceso, dando inicio a una nueva fase concertacionista en la política del gobierno frente a la oposición, luego del desmantelamiento de la arquitectura institucional del régimen franquista.

Mediante el Real Decreto-Ley del 15 de marzo 1977 se fijaron las bases legales para las primeras elecciones libres a las Cortes. Con la celebración de estas elecciones a Cortes Constituyentes, el 15 de junio de 1977, la oposición democrática imprimía al proceso de democratización su sello definitivo de aceptación. Más aún, aunque las previsiones de la LRP y el mencionado Decreto-ley tenían en principio carácter provisional, conservaron su vigencia hasta el día de hoy. La Constitución de 1978 confirmó el principio básico de representación y cuando finalmente se aprobó una ley electoral en 1985 (Ley Orgánica del Régimen Electoral, LOREG), esencialmente se ratificó lo dispuesto en el Real Decreto-Ley del 15 de marzo de 1977.

Indudablemente, el proceso de génesis del sistema electoral corresponde al tipo de transición: fue dirigido desde arriba por el Ejecutivo dentro del marco legal y estructural del viejo régimen. La oposición, presente en la calle con sus movilizaciones en la medida que el régimen

franquista ya no pudo impedirlo, no tuvo participación directa. Sin embargo, para la viabilidad de su proyecto de reforma política, el gobierno de Adolfo Suárez no solamente tenía que tranquilizar a los representantes duros del franquismo y neo-franquistas –proceso visible a través de los debates en las Cortes– sino que también necesitaba un cierto grado de aceptación por parte de la oposición democrática, logrado a través de una relación prácticamente invisible. Josep Vallès (1986: 24) comentaba que las «propuestas [de la oposición] fueron cortésmente recibidas pero [...] diligentemente archivadas». Sin embargo, no cabe duda que existieron enlaces entre el gobierno y la oposición democrática, que el gobierno tomó en cuenta los criterios de la oposición democrática y que ella influyó así «silenciosamente» en el diseño del sistema electoral.

Como punto de referencia en el debate relacionado con la elaboración de la LRP sirvieron, por un lado, los supuestos y los reales efectos de sistemas electorales, y por el otro, las experiencias del pasado político español. Estos modelos o antimodelos (véase González Encinar *et al.* 1992) fueron sobre todo el sistema de la II República, las «Leyes Fundamentales» del Franquismo y también ciertos sistemas extranjeros como, por ejemplo, el alemán.

En la II República había existido un sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con voto limitado. El sistema daba un alto premio al grupo mayoritario, castigando incluso a los partidos políticos incapaces de formar pactos, incentivando entonces la formación de alianzas electorales. Estos efectos producirían distorsiones en la representación, medibles en los bajos grados de proporcionalidad entre votos y escaños. El sistema, sin embargo, no fomentaba una concentración de partidos en el parlamento, pero sí facilitaba la alternancia que se produjo, sin embargo, entre los extremos del arco de partidos políticos (véase Nohlen 1978: 201 y sig.) No obstante estas experiencias, en las discusiones sobre el nuevo sistema electoral en las Cortes, la derecha hizo hincapié en el argumento de que un sistema proporcional incentivaría la fragmentación. Era el argumento clave para defender su opción por un sistema mayoritario. En segundo lugar, tomando el esquema ideológico dualista de derecha e izquierda como punto de referencia, la derecha, centralista de convicción y defensora de los valores tradicionales, pensaba formar una «mayoría natural» en España. Desde esta perspectiva, le convenía políticamente un sistema mayoritario. La oposición democrá-

tica se adhería por contrario a la representación proporcional. A sus partidos políticos, unos de ámbito nacional, otros de ámbito regional, la representación proporcional les parecía mejor desde un punto de vista normativo coincidía con su constitución pluralista, consistente en diferentes objetivos de desarrollo político y social. Queda claro que los actores políticos, en cuanto a su opción, tenían en mente aspectos de poder, su argumentación, sin embargo, se centraba en argumentos normativos o de teoría política. Así, por ejemplo, Manuel Fraga Iribarne se refirió a las «clásicas leyes» de Maurice Duverger para sostener su argumentación en favor de un sistema mayoritario (véase Nohlen 1981: 138). Las fuerzas de la derecha y centro-derecha estimaban que un sistema mayoritario con un natural sesgo territorial (la sobrerepresentación de las zonas rurales) les iba a otorgar una ventaja de largo plazo sobre las fuerzas de la izquierda. La oposición en cambio veía su ventaja electoral en un sistema proporcional (véase Vallés 1986: 23 y sig.)

La propuesta para la LRP que el gobierno de Suárez presentó a las Cortes en otoño de 1976 preveía el sistema de representación proporcional con 350 diputados. El sistema era una innovación, ya que en España hasta aquel entonces solamente habían existido sistemas mayoritarios (véase Montero/Llera/Torcal 1992: 9). Las Cortes impusieron algunas especificaciones: ante todo, se estableció una barrera legal (artificial) para evitar «fragmentaciones inconvenientes» y se fijaron las provincias como circunscripciones con un mínimo de diputados por cada una. Quedó en manos del gobierno determinar el tamaño de la barrera legal y el número mínimo de diputados por circunscripción. La oposición democrática demandaba un solo diputado fijo por circunscripción mientras las fuerzas franquistas propusieron de hasta cuatro diputados mínimos (véase Krohn 2002: 189-90).

En el Real Decreto-Ley del 18 de marzo de 1977 estableció un sistema proporcional con listas cerradas y bloqueadas. En cada una de las 50 circunscripciones plurinominales, correspondientes a las provincias, se eligen dos diputados más uno por cada 144.500 habitantes o fracción superior de 70.000. Ceuta y Melilla eligen un diputado cada uno. Los escaños se distribuyen aplicando el método d'Hondt. Rige una barrera legal con 3% a nivel de las circunscripciones. Se trata pues, en términos tipológicos, de un sistema proporcional en circunscripciones plurinominales variables (con listas cerradas y bloqueadas y) con barrera legal.

Evaluación del sistema electoral español

Ahora vamos a enfrentar el sistema electoral español con los cinco criterios de evaluación:

1. **Representación.** Con anterioridad a su primera aplicación, por la estructura del sistema electoral (proporcional en circunscripciones plurinominales variables) podría anticiparse un alto grado de desproporcionalidad entre votos y escaños. Las razones de este efecto radican además en la específica «distritación» española (división de todo el territorio en circunscripciones) que combina las siguientes características: el tamaño de las circunscripciones en su gran mayoría va de pequeño a mediano (en treinta de ellas se eligen sólo seis o menos diputados), el reparto de los escaños en relación a los electores inscritos es desproporcional, favoreciéndose las regiones menos pobladas en detrimento de las grandes urbes, potenciada por la distribución de las preferencias políticas.

Así, ya en abril de 1977 (véase *El País*, 17-4-1977), antes de la formación de la UCD, y referiéndonos a los partidos con perspectivas de formar mayoría, llamemos la atención a la probable desproporcionalidad del resultado electoral en favor de una fuerza conservadora. Anteriormente, en el Congreso del Eurobuilding de noviembre de 1976, pudimos apaciguar los ánimos de la oposición democrática de raigambre regionalista/nacionalista, explicándoles que el sistema electoral acordado por las Cortes franquistas no afectaría las posibilidades de sus partidos de conseguir una representación conforme a su votación. Se preveía que los desfavorecidos serían los pequeños partidos de ámbito nacional con dispersión de su votación por todo el territorio nacional. Los partidos regionalistas o nacionalistas, sin embargo, cuentan con bastiones: son pequeños en relación a la votación nacional pero fuertes en sus circunscripciones, por esto no sufren los efectos desproporcional de la distritación.

En la distribución de las circunscripciones chocan dos principios: el de la representación por cabeza (por habitante) y el de la representación territorial. La decisión de tomar las provincias como circunscripciones junto con la representación mínima de

dos diputados genera una desigualdad entre las zonas rurales escasamente pobladas y las grandes urbes. Si además los votantes de los partidos políticos se reparten de manera desigual, entonces, un partido con bastiones en zonas rurales saca una doble ventaja: consigue más escaños por la sobrerepresentación del campo, se beneficia de las pequeñas circunscripciones (donde obtiene más escaños gracias a la desproporcionalidad) y de las grandes circunscripciones donde consigue una representación más o menos igual a su fuerza real (véase Nohlen 1981).

La función de la representación, en términos generales, no está bien atendida por el sistema electoral en circunscripciones plurinominales. Esto resalta aún más, cuando comparamos el sistema español con otros tipos de representación proporcional. Es obvio que un sistema de representación proporcional pura cumple perfectamente bien con esta función. Pero también, la representación proporcional personalizada es, en este respecto, superior al sistema electoral español.

2. **Concentración.** El método d'Hondt fue anunciado en el Real Decreto-ley de 1977 como «poderoso correctivo que impide una excesiva dispersión en el Parlamento» así como también la introducción de la barrera legal del tres por ciento a nivel de circunscripción. Este supuesto es claramente erróneo, pues no contempla dos fenómenos. Primero, a nivel teórico, el método d'Hondt es una fórmula proporcional, y dentro de estos instrumentos es uno que opera ligeramente en favor de un partido mayor a otro, o sea, no explícitamente en favor del mayor en votación. Es importante medir el efecto que puede tener el método d'Hondt y compararlo con otras fórmulas. Así se observa que el mayor efecto desproporcional lo ejerce la distritación, o sea, por un lado, la cantidad de veces de la aplicación de la fórmula que en el caso español es alta, y por el otro, el tamaño de las circunscripciones, respecto de lo que ya hemos llamado la atención en el párrafo anterior. Segundo, a nivel histórico-empírico, este mismo tamaño impide –salvo en los pocos casos de circunscripciones grandes– que la barrera legal artificial tenga efecto de concentración, dado que el efecto del tamaño de la circunscripción como barrera natural supera al efecto de la barrera artificial.

Pese a estas equivocaciones ante los factores causantes, es cierto que el sistema electoral español ejerce un efecto de concentración notable que se acerca a un grado similar al que se conoce en sistemas mayoritarios. Y el principal causante de este efecto concentrador es el tamaño de las circunscripciones. Su alcance es tan alta que se ubica en el límite de lo que legítimamente se puede llamar representación proporcional. Dadas ciertas circunstancias, un partido político puede alcanzar una mayoría absoluta (manufacturada) en escaños con el 42% de los votos (véase el entonces prognóstico de Nohlen/Schultze 1985). En términos generales, el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales variables favorece a los grandes partidos de ámbito nacional, favoreciendo entre ellos, en primer lugar, al partido más votado, en segundo lugar, por medio de un sesgo (bias) el partido conservador (véase Nohlen 1983: 66 y sig.), sin que haya aparecido hasta hoy, un resultado que diera que pensar, pues la norma constitucional es la representación proporcional: que gane en escaños el partido que llega segundo en votación. Más allá de la mecánica del sistema, el efecto concentrador del sistema aún tiene otra causante, el factor psicológico, pues los electores, cuando entienden la mecánica del sistema electoral, lo aplican razonablemente. Se observa que orientan su preferencia según el tamaño de la circunscripción conforme a la lógica del «voto útil». En las pequeñas circunscripciones votan más frecuentemente los partidos políticos que tienen posibilidades de alcanzar un escaño. Así, donde no hay competencia electoral con los partidos regionales o nacionalistas, los escaños se reparten generalmente entre los dos grandes partidos. Sólo en los grandes distritos funciona la representación proporcional según su ideario. En resumen, el efecto mecánico y el psicológico del sistema electoral proporcional en circunscripciones plurinominales variables operan en dirección a fortalecer la función de la concentración.

El principal indicador de este efecto concentrador es el porcentaje mínimo que alcanza para conseguir una mayoría absoluta en las Cortes. El segundo constituye la observación empírica de que ya tres veces –en circunstancias de un multipartidismo– un partido político ha sido capaz de formar una mayoría absoluta unicolor. Esta función es la que cumple el sistema electoral español de

tal forma que puede despertar la crítica. En términos comparativos, dentro de la categoría de los sistemas proporcionales, no se conoce ninguno que tiene efectos tan desproporcionales. El sistema de representación proporcional personalizada con barrera legal del cinco por ciento, por ejemplo, contiene un efecto concentrador sin producir una desproporcionalidad tan alta. De modo que el grado de cumplimiento de la función de concentración por parte del sistema electoral español despierta interrogantes.

3. Participación. No olvidemos que la participación la entendemos –en términos institucionales– como un instrumento para que el/la votante no sólo vote entre partidos sino que eliga también entre candidatos. Se trata de la existencia o no de un voto personal. En Portugal, el intento de introducir esta oferta en la legislación electoral estuvo acompañado por el slogan «acercar la democracia a la ciudadanía». Pues bien: el sistema electoral español con sus listas cerradas y bloqueadas no permite ninguna participación de este tipo. La composición de las listas corresponde a los partidos políticos únicamente. El/la votante vota la lista, nada más. Esta restricción genera toda la polémica respecto a como se constituyen estas listas, a quiénes intervienen en su conformación, y por ende, a la democracia interna de los partidos. Desde un principio, las listas cerradas y bloqueadas han sido el blanco central de la crítica al sistema electoral español (véase Santamaría 1996). Y por cierto, la participación es la función menos atendida por el sistema electoral español. Esto se vuelve bien notorio en comparación con otros tipos de sistemas electorales proporcionales, por sobre todo con el de la representación proporcional personalizada.

Sin embargo, la crítica a menudo sobrepasa lo razonablemente legítimo. Vale tomar en cuenta el tamaño pequeño o mediano de la mayor parte de las circunscripciones, lo que permite que el elector/la electora identifique a «su» diputado o diputada. Sólo en las grandes circunscripciones con más de 30 escaños esta cercanía no está dada. Vale considerar el hecho sociológico que el voto hoy por hoy es, en primer lugar, un voto de partido. El factor personal interviene por sobre todo a nivel del liderazgo, o sea del candidato a presidente de gobierno y algunos políticos

que se identifican como líderes de los partidos o de sus corrientes. El voto personal no es posible aquí y lo importante para la decisión del elector o de la electora aquí no son los candidatos/ las candidatas. Vale considerar finalmente la importancia que tiene proteger cierta cohesión interna de los partidos para que puedan cumplir con todas sus funciones, lo que frecuentemente se pierde de vista al mirar a los supuestos déficits del sistema. Aunque es cierto el débil rendimiento del sistema electoral respecto a la participación, un criterio más integral y contextual puede atenuar la crítica.

4. Simplicidad. El sistema electoral es razonablemente simple y su mecánica bien entendible. Su efecto es previsible por parte del elector/de la electora, lo que favorece un comportamiento electoral estratégico. Como ya señalabamos, los electores, para no perder su voto, a menudo entregan un «voto útil», considerando de antemano qué partidos tienen posibilidades de lograr un escaño.

Un serio problema podría resultar de las distorsiones de la proporcionalidad cuando el partido más votado no llegara a imponerse como el más fuerte en escaños. Este resultado, muy probablemente, sería difícil de entender por la mayoría de los electores, sobre todo dado que el tipo de representación según la Constitución es proporcional.

5. Legitimidad. La legitimidad es difícil de medir, como decíamos antes. Nace del buen funcionamiento del sistema electoral en las categorías ya mencionadas y sobre todo en el reconocimiento de este hecho por parte de los ciudadanos. Sin embargo, ambos juzgios pueden diferir. Así, un sistema que objetivamente funciona bien, puede ser considerado deficiente o ilegítimo por parte de la opinión pública. ¿Cuál apreciación se impone?

Otro indicador para medir la legitimidad puede ser la frecuencia y la intensidad con la que se discute la reforma del sistema electoral. En el caso español, el debate «arrancó poco después de su entrada en funcionamiento, hace ya veinte años, y ha venido reiterándose desde entonces con diferentes intensidades» (Montero 1998: 37), siendo el de mitad de los años noventa especialmente amplio y rico (véanse Montero

/ Gunther 1994, Porras Nadales 1996, Congreso de los Diputados 1997, Montabes 1998, entre otros). Este hecho hace pensar en una legitimidad cuestionada. Por otro lado, no resultó ninguna reforma. Y en los debates de reforma, el sistema electoral vigente supo defenderse frente a sus críticos. En este sentido, el sistema electoral español ha alcanzado una legitimidad considerable.

Resumen

Examinado el sistema electoral español según las cinco funciones mencionadas se puede constatar que este sistema cumple con cada una de las tres funciones básicas en forma diferente y poco ponderada. Se pudo observar que cumple de forma poco óptima con la función de representación, más allá de lo supuestamente razonable con la función de la concentración y en nada con la función de la participación. La crítica al sistema vigente ha tenido un juego fácil. Y efectivamente, ella se ha dirigido, aunque a menudo de forma simplista, a las tres áreas de funciones. El examen evaluativo, según el esquema aplicado, no llega entonces a un resultado muy propicio, menos aún cuando comparamos el desempeño del sistema electoral español con otros tipos de sistemas electorales de representación proporcional.

Sin embargo, la lectura que merece su desempeño es otra y se aproxima al juicio general de que el sistema electoral español está funcionando notablemente bien. El caso de España demuestra qué esquemas de evaluación, aunque diferenciados y multidimensionales, tienen sus límites cuando se prioriza la medición más precisa sobre el significado general que alcanzan los fenómenos individuales. La evaluación, en última instancia, tiene que considerar el caso en su contexto. Desde una perspectiva histórica, el principal mérito del sistema electoral español ha sido de haber facilitado una concentración del sistema de partidos sin privar a las principales fuerzas políticas de su representación parlamentaria, independientemente del grado de cumplimiento de estas dos funciones. Esta observación está hoy en día ampliamente compartida por parte de los expertos en la materia. Se destacan y se aceptan los siguientes rasgos del sistema: Primero, que el sistema –siendo en principio proporcional– genera fuertes desproporciones, debido principalmente al tamaño mediano y pequeño de las circunscripciones. La pregunta si eso es compa-

tible con el postulado del artículo 68 de la Constitución (véase Vallès 1986: 24 y sig.), ha quedado replegada al ámbito meramente académico. Segundo, se reconoce que el sistema ha sido capaz de cumplir con la exigencia de pluralismo político al no excluir ninguna fuerza política significativa de una representación parlamentaria, y especialmente no a las regionales o nacionalistas. Tercero, todos enfatizan hoy que el sistema electoral ejerce un fuerte efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Los electores entienden el sistema de tal manera que pueden votar de forma estratégica y aumentar la concentración. Cuarto, los especialistas aceptan que los partidos grandes sean los privilegiados del sistema. Más allá de esto, destacan que el sistema no ha favorecido permanentemente a un partido o a una tendencia política como se había temido (o esperado) cuando se introdujo el sistema. Cambios en la preferencia de los electores se han reflejado en cambios a nivel de los escaños y, por ende, también en el ejercicio del gobierno. Todo esto está, hoy en día, positivamente evaluado por parte de los especialistas en la materia.

Al inicio del ensayo nos hemos preguntado acerca de las razones de la permanencia del sistema electoral español. ¿Vale destacar la excelencia teórica del sistema? Por cierto que no. Pudimos ver, cómo cumple con algunas funciones satisfactoriamente y con otras no tanto. Aunque no exista un sistema ideal, hay sistemas electorales superiores a la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables con listas cerradas y bloqueadas. ¿Vale destacar su desempeño? Esto sí. El mejor sistema es el que se adapta mejor. Nos parece que el sistema en cuestión se ha adaptado bien a los retos de la transición y de la consolidación de la democracia en España a través de la estructuración de un sistema de partidos políticos estable y legítimo debido a dos efectos de integración: primero, el efecto de integración de las minorías regionales o nacionalistas, entregando legitimidad al sistema la representación política, a la democracia representativa; segundo, el efecto de concentración, favoreciendo a los grandes partidos a través de un efecto mecánico y psicológico, entregando gobernabilidad al sistema político. Así, el desempeño fue convincente. ¿No se presentó ninguna alternativa teóricamente mejor? En teoría por supuesto que sí, a nivel de los tipos de sistemas electorales y sobre todo a nivel de los elementos individuales que constituyen un sistema electoral. Sin embargo, estas opciones pierden de valor cuando el sistema vigente cumple

bién. Por lo demás, hay que alejarse del nivel teórico y observar los probables rendimientos de las alternativas y sus efectos trade-off. Es más frecuente el acuerdo acerca de la necesidad de la reforma que en torno al diseño de la alternativa. Esta es la principal razón por la cual se frustran los debates de reforma. ¿No hubo ninguna reforma que resultara viable? Pese a los reiterados intentos de poner en cuestión calidad y desempeño del sistema electoral español, nunca existió realmente una viabilidad política para una reforma de mayor alcance. Vale añadir una observación comparativa. La experiencia empírica internacional nos señala que los cambios del sistema electoral en términos de sustituir un tipo de sistema electoral por otro son extremadamente raros. Esta nuestra tesis (véase Nohlen 1984) duda acerca de la supuesta eterna situación de «choices» respecto a los sistemas electorales. ¿Se impuso la inercia política? Sí, pero no para mal. Vale destacar el valor que tiene la estabilidad de las reglas de juego. Esta estabilidad es un recurso político, por sobre todo, cuando el desempeño de la institucionalidad vigente convence, aplicando criterios empíricos comparativos. Por lo demás, la alternativa institucional se conserva como recurso cuando tal vez el sistema vigente efectivamente comience a agotarse, cuando se cuestione su legitimidad, cuando quizás por razones simbólicas sería oportuna o incluso inevitable una reforma del sistema electoral.

LA REFORMA DEL SISTEMA BINOMINAL CHILENO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA^(*)

Cuando David Altman me invitó a «contribuir y dejar (mi) marca» en el (nuevo) debate sobre la reforma del sistema electoral en Chile, promovido esta vez por el anuncio de la presidenta Michelle Bachelet de querer cambiar el sistema binominal, yo me preguntaba acerca de qué podría aportar yo como científico político europeo al debate interno chileno. Desde que se practica el sistema binominal en Chile, se lo está analizando y discutiendo continuamente, aunque con grados de intensidad cambiante según épocas (véase Fernández 2000). Dado que Chile es el único país en el que se aplica este sistema electoral, parece más que probable que su mundo político y politológico dispone de los mejores conocimientos sobre su funcionamiento y sobre sus efectos en la práctica. Respondí afirmativamente a la sugerencia de mi estimado colega por pensar en poder aportar al debate algunos criterios teóricos y comparativos que resultan de mis estudios de los sistemas electorales y sus reformas a nivel mundial llevados a cabo durante mis cuarenta años de docencia e investigación en la Universidad de Heidelberg (véanse especialmente Nohlen 1981 y Nohlen 2004). El propio lector chileno puede concluir si estas consideraciones podrían ser útiles para el debate chileno en general o individualmente para la propia argumentación en él,

(*) Estudio publicado primero en la Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 26 (1), 2006, 191-2002.

cuando se defiende esta u otra causa. Por mi parte, no me voy a pronunciar explícitamente en favor de ningún sistema. Esta reserva me corresponde a mí no tanto por venir de fuera, sino por su conformidad con mi propia convicción teórica y metodológica que se va a desprender a lo largo de las reflexiones siguientes.

¿Se debe reformar el sistema binomial?

Es casi imposible encontrar un sistema político, en el que la opinión pública no dude de la conveniencia del sistema electoral vigente. El sistema electoral se encuentra de alguna manera en debate continuo en todos los países. Por cierto, hay épocas altas y bajas, el debate se inflama y cede alternativamente el interés por el sistema electoral y su reforma. Nunca se termina definitivamente. Existe incluso una necesidad de retomar el tema de vez en cuando, dado que en ocasiones la opinión pública pierde la memoria en cuanto a las características y a las conveniencias del sistema vigente. Sin embargo, hay que diferenciar entre situaciones digamos normales, en las que, animado por la academia y a través del examen comparativo con sus alternativas, el sistema electoral vigente se reafirma conscientemente, y otras en las que el sistema electoral sigue siendo un tema de discrepancia y conflicto continuo. El debate no desemboca en una solución, su presencia manifiesta o latente (como el *ceterum censeo* de Cicerón) señala una falta de legitimidad, tal vez capaz de erosionar la adhesión al sistema político. Observando los debates de reforma electoral en el mundo, efectivamente en su gran mayoría no llevan a un cambio del sistema electoral vigente. Este desenlace lo comparten también los informes de las comisiones de reforma electoral, aun cuando recomiendan una reforma, lo que es indicativo de la inercia que suele reinar en el ámbito político. Para que florezca una reforma del sistema electoral de determinado alcance, en general hacen falta circunstancias extraordinarias.

Respecto a Chile, es bien notorio que existen, en el ámbito académico y político, fuertes discrepancias en el análisis de los efectos y especialmente en la valoración del sistema binomial, lo que se manifiesta en el propio hecho del continuo debate. Desde su implantación, el sistema se encuentra intensamente cuestionado, sobre todo por razones de su génesis y de los diferentes efectos que, correctamente o no, se le

atribuyen y que se suman en un coro de críticas, pese a que éstas a veces se contradicen. Se observan incluso síntomas de odio al sistema binomial y erupciones de irracionalidad. Aunque en el correr del tiempo ganó mayor legitimidad y apoyo efectivo entre determinados sectores anteriormente críticos, reconociendo así sus aportes empíricos al desarrollo democrático de Chile postautoritario, el sistema binomial nunca se estableció firmemente como elemento propio e insustituible de la nueva democracia chilena. Más allá de las circunstancias electorales que motivaron la decisión programática de Michelle Bachelet, esta situación de un continuo cuestionamiento aunque a menudo irracional del sistema binomial, parece indicar que es históricamente oportuna una reforma electoral. Frente a las condiciones señaladas, sin embargo, alcanzan especial relevancia consideraciones que pueden orientar el debate y el diseño del nuevo sistema electoral.

¿Qué está en debate?

Obviamente el sistema electoral. Esta tajante respuesta no nos libera de una definición, pues del uso del concepto compartido por todos los participantes en el debate depende, si éste se desarrolla inteligiblemente. Consideramos pues por sistema electoral el modo como los electores expresan su preferencia en votos y cómo estos votos se transforman en escaños. Así, el sistema de registrar a los ciudadanos queda fuera de atención, como también quedan fuera asuntos que tienen que ver con el derecho de sufragio en sus dimensiones clásicas, señaladas por el postulado democrático de que éste sea universal, igualitario, secreto y directo. Es cierto que la relación numérica entre ciudadanos y representación puede ser distorsionada en un sistema electoral concreto –como es el caso de Chile– pero esto no es necesariamente una consecuencia del sistema electoral como tipo, sino de su realización histórica. Esta diferenciación conceptual es importante, es una condición irrenunciable de un buen diagnóstico de la relación entre sistema electoral, sistema de partidos y otros fenómenos supuestamente dependientes suyos y esto, por su parte, un requisito obligado de toda reflexión de reforma responsable.

Otro requisito consiste en un cierto conocimiento de los tipos de sistemas electorales y su clasificación. Conseguir este conocimiento con precisión se ha vuelto más complicado por la gran variedad de nuevos

sistemas electorales hoy en día aplicados en los diversos países. Chile es un buen caso de la peculiaridad de sistemas en uso. Ya no basta con poder diferenciar entre sistemas de mayoría y representación proporcional. Y entre los sistemas combinados, por ejemplo, tampoco basta diferenciar entre sólo dos. Existen los sistemas de representación proporcional personalizada (el alemán y su copia, el neerlandés), el segmentado (el mexicano y el japonés, por ej.) y el compensatorio (el italiano entre 1994 y 2005). Esta clasificación precisa es importante cuando en el debate se llama la atención a experiencias foráneas para fortalecer el argumento propio. El chileno binominal es un sistema *sui generis*. No es mayoritario, porque no favorece al partido o a la alianza de partidos que gana la mayor cantidad de votos. Y el efecto sobre la relación de votos y escaños es bastante proporcional. Al mismo tiempo, excluye de la representación política a los partidos que no sepan coaligarse con otros. Así descrito, es un buen ejemplo de cómo puede resultar difícil la clasificación. Lo que está en debate es la conveniencia de una reforma de este sistema electoral.

¿Qué importancia tiene el sistema electoral?

En el marco de este debate, un acabado análisis del papel del sistema electoral no puede sino iniciarse con una ponderación mesurada de la incidencia de las instituciones en el desarrollo político. Frente a posturas netamente institucionalistas que enfatizan su importancia como variables independientes, y otras de corte más «blando» que colocan en el centro de la causalidad a la cultura política, el enfoque histórico-empírico que resume mi propia postura (véanse Nohlen 2003, Ortiz Ortiz 2006), afirma que si bien las instituciones cuentan, su rol y desempeño dependen de la contingencia política conformada por una combinación de factores de variada índole.

Así, en Chile confluyen diversos factores que en su conjunto pueden explicar el desarrollo político de estabilidad y progreso después de la redemocratización. Entre otros factores llama la atención: el derrumbe de la democracia, la larga dictadura, el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias que se manifiesta en un mayor grado de civilidad, en un menor grado de polarización, en la formación de dos bloques políticos, en la continuidad en el ejercicio del poder, dando estabilidad

al sistema político, etc. En la medida en que mencionamos fenómenos de la estructura del sistema de partidos y la forma de generar mayorías, entran en la escena de las relaciones causales las instituciones y específicamente el sistema binominal. No cabe duda de que ha tenido efectos, precisamente por su tan criticada génesis, por el hecho de haber sido impuesto por el régimen militar (en términos analíticos como factor independiente). De esta manera, el sistema electoral no se generó por acuerdo de los actores que posteriormente tenían que entenderse con él. De este modo, el sistema binominal no reflejaba los intereses y estructuras del sistema de partidos renaciente en la fase de reinauguración de la democracia a finales de los años ochenta, sino que los partidos (como factores dependientes) tenían que adaptarse a sus condiciones de éxito. Sería ingenuo negar el efecto bipolar y centrípeto que ha ejercido el sistema binominal sobre la estructura del sistema de partidos chileno. Y por su parte, este efecto ha contribuido a la gobernabilidad del país. La clase política en Chile está mucho más consciente de este impacto que la academia, donde se ha llegado al extremo de afirmar que la gobernabilidad se consiguió a pesar del sistema binominal. Si no me equivoco, el clamor por reformar el sistema electoral chileno –más allá de intereses personales y partidistas– se fundamenta justamente en buena parte en el deseo de intelectuales y determinados círculos políticos de liberarse de su impacto de corsé, y la reserva al respecto y defensa incluso del binominalismo, más extendidas entre los políticos, se nutre de la incertidumbre y del miedo de que a través de su reforma se reduzca tal vez el aporte del sistema electoral a la gobernabilidad del país.

¿Hay intereses en común entre la academia y la política?

Por otra parte, los sistemas electorales son parte de una triada a la que también pertenecen los sistemas de gobierno y los sistemas de partidos. Estos últimos responden, lo repito, a influencias de otros factores, dentro de los cuales sólo algunos son susceptibles de cierta intervención tecnológica (por ej. sistema electoral y sistema de gobierno). Sin embargo, una vez configurados (variable dependiente), los sistemas de partidos generan a su vez una serie de efectos sobre otros fenómenos políticos (variable independiente), situación que se produce precisamente

en procesos de reforma electoral. Esta relación de causalidad circular no debe perderse de vista (véase Nohlen en Lipset/Nohlen/Sartori 1996).

Así, en tiempos de reforma electoral, la perspectiva causal dominante en el debate es aquella en la que el sistema electoral figura como factor independiente. De esta manera, en la academia y en la opinión pública en general, crecen las propuestas de reforma y se discuten sus probables efectos sobre el sistema de partidos en el supuesto que hay una amplia libertad de opción en el proceso de su reforma. El factor sistema electoral y su elección con miras a influir mediante este mecanismo en la representación política aparece aquí como un elemento de máxima importancia. En realidad, sin embargo, en tiempos de la reforma electoral, es el sistema de partidos el que ocupa el lugar del factor independiente. Son los partidos políticos los que toman la decisión sobre el futuro sistema electoral. Son ellos los que determinan el margen de opciones real, que es en general mucho más reducido que lo que el debate mismo da por entender. Este desfase está en el origen de la distancia que se observa entre la academia y la política en cuestiones de reforma. Mientras que la primera sueña el sueño de influir a través de una reforma en la estructura del sistema de partidos, la segunda trata de adecuar el sistema electoral simplemente a sus necesidades. Si no se toma entonces bien en cuenta el factor sistema de partidos, las propuestas pasan por alto las posibilidades reales de reforma electoral.

¿Cuál es el mejor sistema?

El debate sobre sistemas electorales históricamente ha sido muy marcado por la confrontación entre los dos tipos básicos, la representación por mayoría y la representación proporcional. Hasta hace poco (véase Lijphart/Grofman 1984), el ejercicio académico consistía por lo demás en escoger a nivel normativo entre diferentes sistemas electorales. Los especialistas se expresaban por su sistema predilecto, incluso hacían depender su capacidad profesional de la posibilidad de proponer un receta precisa (véase Sartori 1994). Muchos consultores internacionales siguen en esa línea, viajando con un sistema electoral en su maleta. Mi postura al respecto es totalmente distinta y se puede resumir en los siguientes puntos:

(1) No hay un sistema electoral ideal o *best system*. De modo que no se trata de sustituir un sistema que opera en la realidad política, al cual se atribuyen todas sus sentidas o supuestas bondades, por otro teóricamente ideal, del cual se espera la realización de todas las imaginadas bondades que en la política se ofrecen al ser humano. Es importante primero diferenciar entre el mundo teórico y el empírico y segundo considerar reformas institucionales en términos relativos. Lo que realmente pasa en procesos de reforma electoral es sustituir una solución institucional con efectos cuestionables por otra con efectos a lo mejor menos cuestionables, sustituir sistemas que son más expuestos a la crítica y más costosos en cuanto a valores (por ejemplo, legitimidad) por otros que lo son menos.

(2) El mejor sistema electoral es el que se adapta mejor a los requisitos de lugar y tiempo. Esta tesis implica que el contexto político y sociocultural importa mucho a la hora de diseñar un sistema electoral, pues es el que decide de alguna manera si éste va a rendir mejor en relación a los valores priorizados, cuya realización se espera. Como dice Robert A. Dahl (1996), la solución institucional debe ser confeccionada (*tailored*). No se trata, pues, de escoger entre sistemas electorales, sino de diseñarlos. Esta tesis ya tiene consecuencias para una reforma electoral: favorece a sistemas electorales que permiten un diseño específico, o sea favorece a los sistemas combinados.

(3) La decisión respecto a los sistemas institucionales las toman los propios legisladores. Aunque si existiera un sistema ideal, o en términos relativos, si existiera uno teóricamente mejor que otro, la puesta en práctica de la reforma electoral estaría dependiente de la política misma. Como ya dije más arriba, es en esto que se diferencia la política de la academia. Mientras que para los científicos sociales rige tal vez el criterio de la excelencia teórica, que a menudo fundamenta opciones categoriales de tipo blanco y negro, en la política a lo mejor se impone el del consenso, criterio explícitamente válido en relación a las instituciones políticas. Esta dependencia del consenso

so genera indecisiones e inercias y hace que, según mi experiencia, el sistema electoral vigente siempre siga siendo, a pesar de toda la crítica que recibe, una de las opciones más probables entre todas las reformas en debate.

¿Sistemas electorales o requisitos funcionales?

En Chile ya florecen las propuestas de reforma, ante la sensación de científicas sociales y gente políticamente interesada en poder manejar la supuesta variable independiente del proceso político. Actualmente hay protagonistas ya, por ejemplo, del sistema uninominal, del binominal, del binominal con lista adicional, del sistema de circunscripciones pequeñas y medianas, del sistema de representación proporcional, del sistema de representación proporcional chileno preautoritario, etc. Contando todas las contribuciones, se puede llegar fácilmente a tal número de sistemas electorales que convendría felicitar al país por la riqueza del debate, si esta diversidad no tuviera inconvenientes que ponen límites a su fructífero desenlace.

- (1) En primer lugar, los participantes tienden a venir cada uno con su sistema electoral, defendiendo sus bondades en base a expectativas desmesuradas de sus efectos positivos, acompañado de una crítica desmesuradamente negativa del sistema electoral vigente.
- (2) Segundo, a menudo profesan la idea ya comentada de un «best system» que a veces incluye la transferencia de un sistema determinado que ha probado su excelencia en otro país, sin que se respete adecuadamente el contexto chileno.
- (3) Tercero, los protagonistas de un sistema electoral determinado se fijan a menudo sólo en una única función, con la que su sistema cumple bien, dejando de lado las demás. Con esto, una reforma electoral se reduce a sustituir un problema de representación por otro, distribuyendo los costos de otra forma.
- (4) Cuarto, el debate se desenvuelve entre posturas rígidas, las que no dejan de encontrar el punto de partida de un intercambio que puede llevar a un compromiso.

Para demostrar los posibles efectos, conviene citar aquí el llamativo ejemplo de Italia. Allí, todo empezó a finales de los ochenta, cuando durante años se discutió la reforma del sistema electoral hasta que se frustró en el ámbito parlamentario ante la veintena de propuestas diferentes. De repente, la reforma les sobrevino a los políticos por iniciativa popular en medio de una crisis del sistema político. Sin embargo, la reforma de 1994 ni fue entendida bien (se la definió como introducción del sistema mayoritario, aunque el sistema acordado era de carácter proporcional compensatorio) ni reconocida como suficiente para mejorar el funcionamiento del sistema de partidos, de modo que el debate no se terminó con ella. Al contrario, siguió intenso e ininterrumpido. En 2005, finalmente, se introdujo otra reforma, impuesta esta vez por el gobierno, de la que se decía que introducía la representación proporcional de nuevo, aunque tampoco era cierto, pues se introducía un sistema de premios: la alianza de partidos más votada se dota de la mayoría absoluta de los escaños. La confusión conceptual, resultante de las tantas ingenuas participaciones en el debate, llegó a su colmo, cuando la oposición política, en contra de la intención con la cual se había diseñado el sistema de premios, ganó con este nuevo sistema la elección parlamentaria de 2006, y el gobierno, a cargo de la administración electoral, trató de deslegitimar el resultado electoral, o sea, su propia acción.

Según mi experiencia, en vez de confrontar sistemas electorales y sus pros y contras, es conveniente debatir primero funciones u objetivos que se esperan cumplir por parte del sistema electoral, y después tratar de dilucidar, por medio de qué elementos técnicos, y con cuál diseño se puede lograr el cumplimiento de las funciones consensuadas.

¿Qué criterios se deben considerar para evaluar los sistemas electorales?

Respecto a tales funciones, es necesario recordar que los sistemas electorales tienen primero un horizonte de efectos limitado y segundo, dentro de este marco, ejercen efectos «próximos» y efectos «distantes» (según la terminología de Douglas W. Rae 1968). En vista del debate chileno, quisiera sugerir definir las funciones en términos que expresen una relación directa y primordial con el sistema electoral. Esta relación se manifiesta en los efectos mecánicos y psicológicos que ejercen los

sistemas electorales, o sea en el proceso de transformación de los votos en escaños y en la estructuración del voto mismo, debido a que el elector considera en su votación el efecto mecánico del sistema electoral. El voto útil es, por ejemplo, un fenómeno de orden psicológico ejercido en parte por el sistema electoral. Por otra parte, la gobernabilidad suele ser considerada como una de las funciones del sistema electoral. Pese a que es un objetivo de alto valor, cuya relación con el sistema electoral interesa mucho, la gobernabilidad es un fenómeno relacionado sólo indirectamente con el sistema electoral, es un concepto mucho más amplio y su logro depende de muchos otros factores (véase entre otros Achard/Flores 1997), sobre los que el sistema electoral puede o no tener influencia. Por esta razón, no figura entre las funciones enumeradas a continuación. Todas ellas, sin embargo, pueden contribuir a su manera a la gobernabilidad democrática.

Si dejamos de lado las expectativas irreales así como consideraciones partidistas relacionadas con el poder, aún siendo éstas sin duda con frecuencia las fuerzas motoras de los debates e iniciativas de reforma electoral, obtendremos básicamente cinco requisitos funcionales planteados a los sistemas electorales que desempeñan en todo el mundo un papel en el debate al respecto:

- (1) Representación, en el sentido de una representación que refleje en el parlamento lo más fielmente posible los intereses sociales y las opiniones políticas. El grado de proporcionalidad entre votos y escaños conforma el parámetro que señala una adecuada representación.
- (2) Concentración y efectividad, en el sentido de una agregación de intereses sociales y opiniones políticas con el fin de lograr una capacidad política de decisión y acción para el Estado. Los parámetros que marcan el logro de tal efecto son, por un lado, el número reducido de partidos y, por otro, la formación de gobiernos estables monocolors o de coalición o incluso la gobernabilidad.
- (3) Participación, en el sentido de las mayores posibilidades del electorado para expresar su voluntad política, eligiendo no sólo entre partidos, sino también entre candidatos. El parámetro para

identificar el logro de tal efecto es si un sistema electoral posibilita el voto personalizado y, en ese caso, hasta qué punto.

- (4) Simplicidad, en el sentido de que el electorado sea capaz de entender el sistema electoral en uso. Si bien es cierto que la ciudadanía emplea en la vida cotidiana muchos artefactos sin saber cómo funcionan, sería deseable que el electorado pudiera comprender cómo opera el sistema electoral y prever hasta cierto punto cuáles serán los efectos de su voto.
- (5) Legitimidad, en el sentido de que engloba a todos los demás criterios y procura la aceptación general de los resultados electorales y del sistema electoral, es decir, la aprobación de las reglas de juego democráticas.

Ahora bien: para la más reciente evolución mundial de los sistemas electorales resulta, pues, sintomático que en debates e iniciativas de reforma ya no se expongan las distintas funciones de los sistemas de forma marcadamente disyuntiva excluyente, según el lema del «o esto o lo otro», sino más bien de manera agregadora, según el lema del «tanto esto como aquello». Lo que se aprecia en los más recientes debates e iniciativas de reforma en cuanto al diseño de sistemas electorales, es la atención que se le pone al simultáneo cumplimiento de las ya mencionadas funciones, como lo demuestra el encargo dado a finales de los años 1990 a la Comisión Jenkins en Gran Bretaña: «The Commission shall observe the requirement for broad proportionality, the need for stable Government, an extension of voter choice and the maintenance of a link between MP's and geographical constituencies» (The Independent Commission on the Voting System 1998). Es de cir, deben tenerse en igual consideración la representación, la efectividad y la participación.

En este sentido, el desarrollo de los sistemas electorales está estrechamente relacionado con la transformación de los requisitos o exigencias funcionales que se plantean a dichos sistemas. Si en el pasado se partía preferentemente del sistema de pluralidad o del de representación proporcional, así como de las ventajas específicas mutuamente excluyentes que se les atribuían, en la actualidad se parte de la base de

unas metas multidimensionales, tratando de dilucidar qué tipos de sistemas electorales pueden cumplir mejor con tales metas en el marco de contextos específicos. La tendencia internacional señala que son los sistemas combinados, a saber, la representación proporcional personalizada, el sistema compensatorio y el segmentado (paralelo) los que cumplen mejor con estos requisitos. Es por eso que están en la mira de los ingenieros institucionalistas, y es por eso que efectivamente se han extendido tanto.

Ahora, lo que es imperioso tomar bien en cuenta es que esas funciones no se pueden sumar simplemente, adicionar, acumular, sino que se encuentran en una relación mutua de *trade-off*. Es decir, si una de ellas gana en intensidad puede perder otra en su desempeño. Así, si se aumenta la función de representación de un sistema electoral, se baja probablemente al mismo tiempo la función de concentración y viceversa. O si se equilibran bien las tres primeras funciones –como efectivamente los sistemas electorales combinados tratan de hacerlo– es muy probable que el sistema electoral pueda perder en simplicidad y transparencia y, si esto ocurre, puede perder en legitimidad también. Entonces, existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral lo tome en cuenta. De perderlo de vista puede significar que el trabajo de una comisión, aunque técnicamente de alto standar, vaya a los archivos. Es bien significativa la última experiencia británica. Las metas multidimensionales encargadas a la Jenkins Commission indicaban claramente que se iba a buscar una alternativa frente al sistema de mayoría relativa que sólo podría encontrarse entre los sistemas electorales combinados. La propuesta presentada del additional member system (AMS) trataba, precisamente, de tomar en cuenta todas las recomendaciones expuestas, por supuesto en grado diferente. Por cierto, la recomendación de la proporcionalidad fue la menos atendida, mientras que el fuerte carácter de concentración del sistema cumplía con las expectativas de mayorías de gobiernos estables. La función de participación fue particularmente bien considerada por medio de la introducción del alternative vote. El voto personal como se lo practica en Alemania Federal, fue descartado como insuficiente. Finalmente, la gran mayoría de los diputados quedaba relacionada con su distrito, dado que el 80% de los mandatos se adjudicaban invariamente en circunscripciones uninominales y los mandatos propor-

cionales en muchas circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño. A pesar de cumplir con la tríada de los principales criterios funcionales de los sistemas electorales a la vez, la propuesta de la Commission Jenkins lesionaba uno de los adicionales que en este caso resultaba decisivo, el criterio de la simplicidad. Era poco probable que el sencillo sistema de pluralidad podría ser sustituido por un sistema tan complicado. El exceso sofisticado en el cumplimiento de las funciones recomendadas contribuyó al propio fracaso de la reforma.

¿Qué significa todo esto para el caso de Chile? La nueva experiencia internacional ya descarta que sea oportuno proponer sistemas electorales para Chile que no respeten su necesaria multidimensionalidad funcional. ¿Sería conveniente introducir el sistema uninominal? En los últimos decenios, no se conoce ningún país que haya encaminado sus pasos en esta dirección. Al contrario, Nueva Zelanda abandonó este tradicional sistema del mundo anglosajón, y en Gran Bretaña, como hemos visto, y también en Canadá, las comisiones de expertos prefieren el cambio a un sistema combinado. Para Chile, el objetivo tendría que consistir también en lograr un sistema electoral capaz de cumplir en un cierto grado con cada una de las funciones y de llegar a un determinado equilibrio entre ellas. Este equilibrio no excluye que se priorice, según el diagnóstico que se haga del contexto político chileno, una u otra de ellas, me imagino el de la efectividad sobre la representación, sabiendo que no es posible potenciar a un máximo todas a la vez. A este propósito se suma el desafío relacionado con el cuarto criterio, el de la sencillez. En este sentido, hay margen de reforma para un proceso incrementalista, dado que el punto de partida, el sistema binominal, es bastante sencillo. El sistema electoral debe ser inteligible, humanamente viable. Este aspecto constituye una de las fuentes de legitimidad del sistema electoral, recurso que necesita para el ejercicio de su función global en un sistema político.

¿Hacia una reforma del sistema electoral?

Si aplicamos los criterios para evaluar el sistema binominal, resulta sorprendente su capacidad, por lo menos a primera vista, de cumplir con ellos bastante bien. No se le puede negar sus efectos de efectividad y participación; también rinde, aunque en menor medida, con la

función de representación. El déficit se manifiesta (1) en la exclusión de partidos del parlamento que no pueden formar parte de las alianzas electorales. Parece correcto criticar el sistema binominal como sistema de representación proporcional excluyente (Auth 2006). Si miramos más de cerca, se observa que (2) la competencia entre partidos se desplaza del nivel interbloque al ámbito intracoalicial, lo que sustrae importancia al acto electoral, dado que buena parte de esta competencia se decide en el proceso preelectoral de la formación de candidaturas a nivel de élites. Las condiciones de éxito que impone el sistema, conducen (3) a una restricción de la libertad de movimiento de los partidos, lo que a su vez reduce la dinámica política más allá de las alianzas políticas ya tradicionales. La creciente presión por parte de los consensos, negociados dentro de los bloques por las élites, incluso obliga (4) al electorado a votar por los acuerdos intracoalicionales, sin considerar los abanderados del bloque, sin libertad de votar ideológica y programáticamente.

Todas estas tendencias de efectos son inteligibles y las encontramos señaladas en las críticas del sistema binominal, y hay observaciones empíricas que las confirman. Sin embargo, la pregunta es, si se puede considerarles como compensadas por las ventajas del sistema en el cumplimiento de funciones, como hemos visto, muy importantes. Recuérdense que hay *trade-offs* en el cumplimiento de las funciones por parte de los sistemas electorales. La evaluación tiene que ser justa. Cualquier sesgo en la evaluación parece contraproducente para que las voces críticas, por su mayoría en el ámbito académico, sean escuchadas en el medio de los que toman las decisiones, en el medio de los legisladores.

Otras críticas al sistema binominal, incluso más fuertes (y más interesadas por parte de los políticos mismos) se refieren a fenómenos también observables empíricamente, cuya evaluación, sin embargo, parece poco acertada y que contradice incluso a la experiencia a nivel internacional. Se expresa en equívocos respecto a la función de participación. Así, se critica en Chile (1) la personalización del voto. La argumentación en contra de este efecto del sistema deja fuera de vista que la personalización del voto es un importante logro de un sistema electoral. Comparando a nivel internacional, su desarrollo más amplio es uno de los objetivos más requeridos en la gran mayoría de debates sobre

reforma electoral (para España véase Montalbes Pereira 1998). Se critica también (2) la estrecha vinculación del diputado con su distrito que se percibe como problemática, mientras que en otros países es un objetivo buscado (explícitamente recomendado por la comisión Jenkins) y motivo para introducir circunscripciones uninominales o de tamaño pequeño. Se cuestiona asimismo, (3) la alta continuidad del personal político en el mandato, y se lo relaciona también causalmente con el sistema binominal. Se olvida primero que la política es una profesión (recuérdese el famoso discurso de Max Weber), cuyo ejercicio no sólo requiere «pasión y mesura», sino también experiencia; y segundo, que la representación se fundamenta en una relación de confianza entre elector y elegido que sólo crece a través de los años. En la buena teoría política, el acto electoral implica la afirmación o privación de la confianza. El argumento clave detrás de las tres críticas parece ser que el sistema binominal a través de la personalización, del distritalismo y del continuismo fomenta el clientelismo. Es un argumento de miras estrechas, pues el clientelismo florece también en países con cualquier otro tipo de sistema electoral, en España, por ejemplo, el clientelismo de partido en circunscripciones plurinominales con listas cerradas y bloqueadas. Es un fenómeno sociocultural que, donde existe, se abre camino independientemente de la institucionalidad dada, cambiándose tal vez el tipo de clientelismo. Hay que saber indagar adecuadamente las causas de los fenómenos en cuestión y reconocer al mismo tiempo los límites de la ingeniería institucional.

Finalmente, se critica el carácter elitista de la política chilena como efecto del sistema binominal. Este análisis parece bastante acertado. Sin embargo, ¿también lo es su evaluación crítica? Pienso que este carácter elitista de la política ha sido un elemento muy oportuno en el proceso de transición y consolidación, de formación de consensos sobre la marcha política de un país tan marcado por escisiones profundas, por ideologías excluyentes y polarizaciones del tipo de «negar sal y agua», por cuentas históricas abiertas, etc. etc., posturas más extendidas hoy en día en la sociedad que en su élite. Como señalan experiencias de sociedades heterogéneas, el carácter elitista de la política es tal vez el mejor camino para organizar civilmente la convivencia política. No hay que perder de vista, el enorme avance de Chile en la consolidación de la democracia. La defensa de la funcionalidad de algunos elementos del sistema

binomial no implica, sin embargo, renunciar a mi postura de reformarlo, o sea de readecuarlo a nuevas realidades y requerimientos.

¿Qué sugerencias?

Sintetizando mis consideraciones respecto a la reforma del sistema electoral chileno, mi recomendación sería de (1) emprenderla, pero con mucho cuidado y (2) de seguir una determinada lógica en su elaboración, (3) considerando en el debate primero a las funciones adscritas a los sistemas electorales y posteriormente a los elementos técnicos o los diseños completos para su materialización. Más específicamente, mi sugerencia es (4) tomar en cuenta las diferentes funciones de representación, concentración/efectividad y participación e intentar un determinado equilibrio entre las primeras tres, para lo cual existen los elementos técnicos para conseguir los efectos políticos deseados. Pienso que conviene (5) mantener los grados de efectividad y participación del sistema binomial en el futuro sistema electoral chileno y (6) tratar de aumentar en algo la función de la representación. Esta sugerencia se pronuncia por (7) llevar a cabo un proceso de reforma incrementalista, culminando en un cambio bien mesurado, predecible y medible en sus efectos. En el diseño específico hay que (8) respetar, además, el criterio de la sencillez en la medida de lo posible y también el criterio de la legitimidad. Este último no sólo depende de las características técnicas y bondades axiológicas del sistema electoral sino también de la forma en que ha sido introducido, o sea, hay que (9) buscar el consenso de las fuerzas vivas del país. Este consenso es tal vez el mayor respaldo que se puede (10) proveer para que el nuevo sistema electoral pueda contribuir a la consolidación y profundización de la democracia. Espero no haber desaprovechado «la mayor de las libertades» que gentilmente David Altman me ofreció (en su e-mail del 2 de marzo de 2006) para «decir lo que quieras sobre los cambios institucionales».

CRITERIOS BÁSICOS PARA EMPRENDER UNA REFORMA ELECTORAL^(*)

Mi tema de hoy es precisamente el sistema electoral y su reforma. Mi intención es señalar algunos criterios para legislar en materia electoral, para reformar sistemas electorales. Voy a dar algunas informaciones sobre sistemas electorales y sobre cómo entrar al debate sobre su reforma, cómo encararlo adecuadamente. Se tratará entonces de un intento un tanto conceptual y abstracto, algo sistemático y categorial. Como muchos ya saben a través de mis escritos y mis conferencias, es a este nivel que yo transmito habitualmente mis conocimientos; la aplicación en el terreno específico queda siempre en manos de los especialistas del lugar.

Algunas aclaraciones

De este modo, voy a empezar específicamente con lo que yo considero la prioridad número uno: la definición precisa del concepto sistema electoral, dado que en el Perú se maneja el término con un significado diferente al uso general y a su connotación en las ciencias sociales. Debemos entender por sistema electoral el modo de cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto de votación y

(*) Texto revisado de la Conferencia pronunciada en el Taller sobre «La Reforma del Sistema Electoral», organizado por el Instituto Nacional Demócrata, el Centro Carter, International IDEA y Transparencia, en Lima, el 30 de noviembre de 2001.

cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un parlamento o un poder gubernativo, cuando se trata de elecciones presidenciales. Este es el concepto con el cual yo trabajo. Pretendo entonces que quede bien claro que no utilizaré el concepto que se ha introducido en Perú (me refiero a la legislación electoral del régimen de Alberto Fujimori) cargado de un significado totalmente diferente, dado que se refiere a los órganos electorales. Si bien la organización electoral no deja de ser un elemento relevante en el proceso electoral⁽¹⁾, ésta no constituirá hoy mi tema. Con el fin de facilitar el entendimiento es recomendable dejar de lado la terminología peruana que lleva sin duda a confusiones. El éxito de nuestro diálogo depende indefectiblemente del concepto de sistema electoral que compartamos.

En segundo lugar, quisiera aclarar algo acerca de la importancia del factor sistema electoral. Las instituciones cuentan, son importantes, pero solamente de forma relativa. Es necesario contemplar el hecho empírico de que las instituciones no operan aisladamente sino junto a otros factores que también pueden tener incidencia. Me refiero a factores causales que ejercen influencia por sí mismos, directamente, y a otros factores interrelacionados con el sistema electoral que, de forma indirecta, ejercen influencia interactuando con éste.

A modo de ejemplo, el sistema de partidos políticos es una variable que interactúa con el sistema electoral. Frecuentemente, el análisis se orienta a establecer una relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Vale enfatizar que el tipo de sistema de partidos políticos influye en gran medida en los efectos que tenga un sistema electoral. Optemos mejor por una formulación más concreta y precisa: dado que encontramos en Perú un sistema de partidos políticos bastante atomizado, poco institucionalizado. Este fenómeno o factor influye de manera tal en la relación entre sistema electoral y sistema de partidos políticos que es muy difícil prever el efecto que tenga un determinado sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos. Pues en este

caso no nos ayuda mucho el conocimiento general que se tenga sobre sistemas electorales y sus efectos, basado más bien en la premisa de la existencia de un sistema de partidos políticos estructurado. Decisiva aquí es más bien la apreciación del contexto y de su influencia sobre los efectos que genera el sistema electoral.

Así, el sistema inglés o norteamericano, el de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, tiene como efecto la generación de un sistema bipartidista sólo cuando existe como base un sistema de partidos políticos bien estructurado. En caso de no estar dada esta precondición, el efecto del mismo sistema puede ser –por el contrario– atomizador. Es imprescindible tomar esto en cuenta. El contexto es decisivo. De este modo se entiende mi tesis que por un momento puede parecer ambigua. Los sistemas electorales cuentan; pero cuentan, sólo relativamente. Hay que relacionar los sistemas electorales con las circunstancias concretas del caso para averiguar su grado de importancia.

Ya hice mención a la relación circular de los fenómenos en cuestión cuando dije que el formato del sistema de partidos influye en gran medida en los efectos que tenga un sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos. Muchas de las contribuciones al debate sobre sistemas electorales están más bien inmersas en un análisis unidireccional de causa-efecto, de una causa precisa, el sistema electoral, y de un efecto preciso, el sistema de partidos políticos. Mi enfoque es diferente. Yo veo que esa relación es circular en el sentido de que un fenómeno puede ser causa y también efecto, puede aparecer como variable independiente y también dependiente en una misma relación de interdependencia. Respecto a los sistemas electorales en su doble función, discrepo de Giovanni Sartori, dado que él hace mucho hincapié en el sistema electoral como variable independiente, no le interesa tanto su presencia y actuación como variable dependiente. De esta forma sobrevalora la importancia del sistema electoral. Yo me encargo más bien de relacionar las dos variables y analizarlas en el marco de constelaciones disímiles, haciendo que la variable independiente también figure en mi análisis como variable dependiente. Esta necesidad se fundamenta también en el proceso de elaboración y toma de decisión sobre sistemas electorales. El factor sistema de partidos políticos es una variable clave que siempre influye en la propia selección del sistema electoral y, a través del sistema electoral seleccionado, se llega a realimentar el sistema de partidos políticos,

⁽¹⁾ Véase al respecto el *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, primera edición en 1998 compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, México: Fondo de Cultura Económica; segunda edición revisada y ampliada publicado por la misma editorial en el año 2006.

variable independiente importantísima en la toma de decisión acerca de la variable dependiente, del sistema electoral.

En tercer lugar, quisiera hacer hincapié en la necesidad de conocer la sistemática electoral a fin de asegurar un buen diálogo sobre sistemas electorales. No voy a entrar en profundidad en este tema dado que para desarrollarlo por completo necesitaría de más tiempo (véase Nohlen 1998, tercera edición revisada y aumentada 2004). Se trata de una cuestión muy técnica con altas implicancias políticas.

En términos generales, es importante discernir entre los diversos elementos técnicos y sus posibles efectos. Cada elemento técnico puede tener un cierto efecto mecánico de alcance político. Vale añadir dos observaciones: Primero, que en cuanto a efectos de mayor o menor alcance político, los elementos técnicos no son iguales. Segundo, que cada uno de los sistemas electorales conforma a la vez un conjunto de elementos técnicos. Así, es importante saber, cuáles son los elementos técnicos de alto alcance político y cuáles son los elementos técnicos que se imponen sobre los demás respecto a los efectos que ejercen en su conjunto. Para referirme a este país, es evidente que en el Perú dentro del sistema electoral establecido el tamaño de la circunscripción es importantísimo. El distrito nacional único es determinante (Esto era el distrito en aquel entonces. Ya para las primeras elecciones post-Fujimori Fujimori se restablecieron los distritos provinciales plurinominales). Pero más allá del caso concreto, en términos generales se puede observar que el tamaño del distrito es la variable más importante para los efectos de un sistema electoral. Sin embargo, existen elementos técnicos que pueden atenuar el efecto del tamaño del distrito. Esto conduce a acentuar la relevancia del conjunto de elementos que forman un sistema electoral específico.

Tipos de sistemas electorales

Voy a referirme ahora a los sistemas electorales y su orden o tipología ubicándome en un nivel intermedio de análisis. Este nivel medio constituye el nexo necesario entre un fenómeno empírico y otro teórico: Se trata, por un lado, de la existencia de un gran número de sistemas electorales, que hoy en día se encuentra en aumento, sobre todo en el campo de la representación proporcional. Por el otro lado, continuamos

asistiendo a un debate científico que se fija en tres modalidades básicas: el sistema mayoritario, el proporcional y el famoso mixto. Mi distinción de tipos de sistemas electorales pretende ser el vínculo entre estos dos aspectos asimétricos.

Por ejemplo, el inglés o norteamericano representa un tipo de sistema electoral; el alemán, el mexicano, representan otros. Cada uno de estos sistemas electorales no solamente es un sistema concreto de un país determinado sino que conforma a la vez un tipo de sistema electoral.

A nivel de los tipos de sistemas electorales, se pueden encontrar mundialmente aproximadamente entre unos diez y quince. Considerando sólo América Latina, se podrían mencionar como tipos diferentes en los extremos el binominal chileno y la representación proporcional pura de Uruguay, en el intermedio la representación proporcional en distritos de tamaño variable, que es el sistema más aplicado en Latinoamérica, el sistema segmentado de México y el de representación proporcional personalizado de Bolivia. A nivel de los tipos de sistemas electorales, encontramos entonces también una pluralidad de sistemas, pero una pluralidad reducida. A ese nivel y en esas condiciones, es más fácil comparar, dialogar, entenderse.

En el pasado, el diálogo entre los científicos sociales y en el mundo político ha tenido lugar en base a los principios de representación. Se han tomado como alternativas el sistema de representación por mayoría y el sistema de representación proporcional. Esta tradición no se remonta al siglo pasado sino al siglo XIX, época en que se originó el gran debate teórico normativo sobre los sistemas electorales en los términos de los grandes principios de representación. Mientras tanto, debido a la diferenciación de los sistemas electorales dentro de las grandes alternativas, el número de sistemas electorales concretos ha aumentado enormemente como así también la diversidad de los efectos de los sistemas electorales que forman parte de la misma familia de representación. Por estas dos razones es conveniente abandonar el debate sobre los sistemas electorales a nivel de los principios de representación. Si se trata de captar los diferentes efectos generados por diversos sistemas electorales pertenecientes a una misma familia, a un mismo género, se recomienda –entonces– trasladar el debate a ese nivel intermedio de los tipos de sistemas electorales, nivel que hace posible enunciados científicos de medio alcance, que abarcan más de un caso.

En torno a los efectos de los sistemas electorales

En primer lugar, quisiera recordar la distinción entre diferentes tipos de efectos de los sistemas electorales, a la cual Maurice Duverger (1957) ya llamó la atención. Los sistemas electorales tienen efectos mecánicos y psicológicos. Los mecánicos resultan de la lógica matemática que domina la relación entre los elementos técnicos de un sistema electoral, efectos que para el/la especialista son fáciles de analizar y de predecir. Los psicológicos son los efectos que emanan del comportamiento del elector inducido por un sistema electoral que depende de la comprensión del sistema electoral, de su funcionamiento y de la estrategia electoral del votante, efectos no tan fáciles de analizar y aún más de predecir. De todos modos, el diseñador de un sistema electoral no solamente tiene que medir los efectos mecánicos de un sistema electoral sino que tiene que pensar en sus probables efectos psicológicos, o sea, en la probable conducta del elector/la electora frente al sistema electoral que se le impone, dado que éste/ésta anticipa ciertos efectos del sistema electoral y expresa sus preferencias políticas según su propio cálculo de los efectos que tendrá probablemente su voto condicionado por el sistema electoral. El concepto del voto útil precisa bien que el elector adapta su voto a las condiciones de éxito que establece un sistema electoral.

En segundo lugar, es necesario diferenciar además entre los efectos que los sistemas electorales tienen por sí mismos por un lado y los efectos que los sistemas electorales pueden llegar a tener en su confrontación con la realidad por el otro. El contexto hace la diferencia. Es decir: es fácil predecir los efectos de un sistema electoral por sí mismo, pero no es tan fácil predecir sus efectos cuando las circunstancias son cambiantes. Con frecuencia, los enunciados sobre los efectos de los sistemas electorales se basan en un tipo de sociedad homogénea, acompañada de un tipo de sistema de partidos bien estructurado. En esas condiciones, nuevamente el analista tiene un juego fácil. Recuérdense las leyes de Giovanni Sartori en torno a los efectos de los sistemas electorales, cuando una de ellas dice en términos gruesos que teniendo un sistema bipartidista bien estructurado y ningún tercer partido que tenga una concentración de su electorado en algún distrito uninominal, el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conduce al bipartidismo. Esta supuesta ley sobre los efectos de los sistemas electorales

no puede fallar porque las condiciones establecidas no permiten efectos diferentes. Sin embargo, se debe considerar que las circunstancias concretas que encontramos en muchos países no concuerdan con las premisas primero de la homogeneidad social y segundo de un sistema de partidos bien estructurado. La diferencia genera el reto, o sea, el interrogante existe en relación a los efectos que tendrán los factores contingentes en esa supuesta relación causa-efecto de los sistemas electorales. Es necesario saber prever los probables efectos de un sistema electoral conforme a esas realidades concretas diferentes en que operan. A mi modo de ver, no basta con elaborar algo, en teoría, en base a condiciones contextuales puras y constantes. Es necesario aterrizar en el mundo de las realidades de contextos diferentes para pronunciarse sobre los efectos de los sistemas electorales y para poder diseñar y prever los probables efectos que tenga un sistema electoral, tomando en cuenta el contexto específico que los determina.

En ese sentido es imperioso conocer la realidad social y política del país. Por eso no traigo ninguna receta de reforma para Perú hoy en día. Pese a conocer como comparatista orientado en mis estudios a América Latina más o menos la región, no me siento lo suficientemente informado para, en base a esas informaciones que tengo respecto a la realidad actual de Perú, pronunciarme en una u otra dirección, para favorecer éste u otro sistema electoral. He venido más bien para entregarles algunos elementos de metodología y de reflexión para que ustedes mismos puedan aplicar esas categorías, esas diferencias a su caso.

Acerca de la importancia del análisis específico

La necesidad de diferenciación se refiere también al diagnóstico de la realidad nacional. Por ejemplo, si se habla de una crisis de representación, es muy importante indagar en el concepto de representación. Si todos hablan de una crisis de representación y algunos piensan en una representación sociológica, o de la mujer, o de las regiones, o de las tribus en cualquier lugar del país, por un lado, y otros piensan en una versión política del concepto, en términos ideológicos y partidísticos, se produce entonces una gran confusión. No sólo existe un sinnúmero de posibilidades para llenar con contenido el concepto de representación sino que la incidencia que pueda tener el sistema electoral en la

reforma de los aspectos de representación que se quieren cambiar, depende de lo que se entienda por representación. Entonces, el diagnóstico tiene que hacerse con la misma precisión conceptual, la cual les anima a ejercer en el campo del sistema electoral propiamente dicho.

De las diferenciaciones y sugerencias hasta ahora expuestas resaltan convicciones que no tengo el tiempo de desarrollar aquí de forma más detallada. Por ejemplo, mi convicción de que no existe ningún sistema electoral ideal y de que habría que abandonar esa idea. O la convicción de que el traslado de un sistema electoral a otro país tiene sus límites. El buen funcionamiento de un sistema electoral en un país es sólo un indicador débil de su funcionamiento en otro país. Sin embargo, existe una gran tentación, sobre todo de los consejeros que vienen desde fuera, de llevar al país al cual llegan el sistema electoral vigente de su propio país. Esa estrategia de *consulting*, a mi modo de ver, es totalmente equivocada. Se confunden las prioridades. Mayor importancia merece el contexto, es el país. El sistema electoral tiene que cumplir con varias funciones dentro del contexto específico del caso, factor decisivo para el cumplimiento de las funciones. Así, el mejor sistema electoral es el que mejor se adapte.

Esto no quiere decir que en el campo de los sistemas electorales no se pueda aprender nada de las experiencias foráneas. Mi tesis es que toda nuestra sabiduría en este campo, sea teórica o empírica, tiene que pasar el examen de adecuación y utilidad en el contexto concreto al cual se lo quiera aplicar. Esta tesis lo confirma la práctica misma de las reformas electorales.

Así, tomando en cuenta las recientes tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales, se puede observar que hoy en día la legislación electoral, en aproximadamente el 95% de los casos, no reside en una transferencia del sistema electoral de un país a otro, sino que se han diseñado nuevos sistemas electorales conformes y acordes a las necesidades concretas de los países, como resultado de los conflictos y los consensos que se han producido en el proceso de elaboración y aprobación del nuevo sistema electoral.

De modo que la idea de que un sistema electoral se puede trasladar de un país a otro como un coche Mercedes o Porsche alemán –que se supone marchan sin tomar en cuenta el lugar– es, a mi modo de ver

equivocada. En el caso de los sistemas electorales no se trata del traslado de una máquina que funciona en forma idéntica en distintos ámbitos sino justamente de un sistema en cuyo funcionamiento intervienen las condiciones humanas del lugar que varían enormemente.

En torno al diseño de sistemas electorales

Es bien llamativa la experiencia de Europa del Este, donde posteriormente al derrumbe de los sistemas socialistas hubo una afluencia de consultores occidentales para apoyar la transición democrática, especialmente, en el campo de los sistemas electorales. En ningún caso se ha trasladado un sistema electoral occidental. Todos los países han desarrollado su tipo de sistema electoral, si bien son innegables ciertas correspondencias, cierta coherencia en la orientación de la legislación electoral. La primera observación se refiere al rechazo unánime de los clásicos sistemas electorales como el inglés o norteamericano en el ámbito de la representación por mayoría y el de la representación proporcional pura en el ámbito de la representación proporcional. La segunda observación se refiere a la frecuencia de sistemas electorales a los que yo llamo combinados, que conjugan elementos técnicos de los que normalmente se ubican en el área proporcional, con elementos técnicos que normalmente son de tinte mayoritario, tienen un efecto más bien mayoritario o de concentración. Dado que estos sistemas se diseñan según criterios funcionales y de poder, corresponden adecuadamente a los objetivos de la reforma, y a las realidades, a las circunstancias concretas del caso.

El diseño de estos sistemas electorales se produjo a nivel concreto. Aquí conviene diferenciar entre dos tipos de diseño electoral: el de forma abstracta, lógica y elegante, y el de forma concreta, histórico-contingente, y tal vez algo compleja. Mis muy apreciados colegas Arend Lijphart y Giovanni Sartori favorecen el diseño abstracto, al igual que teorizan sobre el sistema electoral más a nivel lógico-abstracto y general. Yo me adhiero al diseño concreto, pues la realidad no es lógica, a los políticos y legisladores les convienen los diseños que les convienen políticamente, de modo que los diseños tienen que respetar lo específico. Mientras que el diseño puede ser variable, adaptado a lo específico-concreto, vale destacar, sin embargo, que la cantidad de funciones de los sistemas electorales es reducida y éstas forman –a mi modo de ver–

junto al diagnóstico del país en cuestión, la mejor entrada al tema de la reforma electoral.

Las funciones de los sistemas electorales

Ahora bien, ¿cuáles son las funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales? Lo primero a destacar es que son más de una. Lo segundo, que son diferentes, pero no totalmente excluyentes. Lo tercero, que el arte del diseñador reside precisamente en tomarlas al mismo tiempo adecuadamente en cuenta. Sin embargo, el debate normativo abstracto normalmente hacía y sigue haciendo mucho hincapié en una sola función. Por ejemplo, los que defienden (como mejor sistema) un sistema de representación proporcional, hacen mucho hincapié en la función de representación, los que defienden un sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales (como mejor sistema), se centran casi exclusivamente en la función de la efectividad del voto y en la concentración del sistema de partidos políticos. En el discurso de cada una de las escuelas normativas, parece que existiera solamente una única función, salvo en el caso del sistema de mayoría relativa que cumple también con una segunda, la participación, dado que el elector/la electora no vota sólo a un partido, sino que puede escoger en el distrito uninominal a su representante.

Este discurso normativo está agotado. Repito: A mi modo de ver, es importante, en primer lugar, discernir bien entre las diferentes funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales y luego equilibrarlas en el diseño, tomando en cuenta las circunstancias del lugar, pues ellas pueden justificar equilibrios específicos que se adaptan a las necesidades del caso concreto.

Lo explico. La primera función es la representación en términos proporcionales, para que el país en sus dimensiones política, partidística, ideológica, programática esté representado.

Ustedes se darán cuenta del tipo de concepto de representación que estoy aplicando porque no es el concepto de representación sociológico, en el sentido que todos los estratos sociales y grupos sociológicos del país estén representados en el parlamento. Representación significa,

según los clásicos teóricos de la democracia algo diferente. Se refiere a la voluntad política de la nación, expresada a través de sus representantes, elegidos en base a criterios ideológicos y de confianza personal. Yo también considero que las mujeres tienen que estar representadas en el mínimo o más allá de la cuota de representación femenina que hoy internacionalmente se está estableciendo. Pero más allá de eso, no co-mulgo con un concepto de representación que se basa en lo sociológico.

Entonces, la primera función es la de la representación. Cuando hay demasiada desproporcionalidad entre las preferencias políticas, por un lado, y la representación en el parlamento por el otro, eso muchas veces está considerado como problemático y como elemento de crítica fuerte al sistema electoral.

La segunda función es la de concentración, la efectividad, a través de la formación de mayorías estables. Se podría pensar también en la gobernabilidad como función, pero atención, ese sería un concepto de gobernabilidad muy restringido. Yo me adhiero a un concepto de gobernabilidad más amplio que tiene que ver no sólo con la presencia o no de una mayoría institucional para el gobierno en ejercicio, sino con el desempeño del gobierno, para el cual una mayoría institucional puede importar mucho pero que depende además de otras variables como por ejemplo la capacidad y el sentido de responsabilidad de los gobernantes.

Puedo aceptar, sin embargo, que la formación de mayorías en el parlamento, la formación de coaliciones, la formación de un apoyo institucional estable al desempeño del gobierno sea un elemento de la gobernabilidad. Y en esto puede influir el sistema electoral dado que la concentración es una función importante de un sistema electoral.

La tercera función es la participación. Este concepto aquí se entiende de modo general, pues las elecciones obviamente forman ya un instrumento de participación. El concepto se refiere a la capacidad del elector/la electora de votar no sólo por un partido político, sino de elegir entre personas, de poder entregar un voto personal. Este concepto se refiere al modo de acercar la representación a los votantes. El objetivo es establecer una relación de conocimiento y confianza entre los electores y sus representantes. En Portugal, en el contexto de la reforma electoral que en 1999 trataba de introducir el voto personal, se hablaba

de «acercar la democracia a la ciudadanía». Una linda expresión que da a entender el verdadero significado del concepto de participación como lo usamos aquí. Por lo demás, es un concepto altamente difundido en América Latina en los últimos treinta años. Muchas de las reformas electorales, motivadas por la mala práctica poco transparente de las listas cerradas y bloqueadas, han tomado esa dirección o por lo menos el discurso de reforma ha favorecido formas de voto personal.

Ahora, restan dos funciones. La cuarta, es la simplicidad o la transparencia del sistema electoral. Es importante que el votante entienda bien la boleta electoral y que sepa más o menos lo que está pasando con su voto. Y la quinta y última función es la legitimidad. Parece ser una función englobadora pues integra a las anteriores. Pero en ocasiones representa un fenómeno adicional, por ejemplo, cuando un sistema electoral cumple técnicamente bien con las cuatro funciones ya mencionadas, pero se ve deslegitimado en la opinión pública por alguna razón histórica que escapa al análisis técnico-funcional.

He aquí las cinco funciones para el análisis de los sistemas electorales⁽²⁾ que sirven también en el debate sobre la reforma electoral. Tres son muy importantes, o las más importantes, dos son adicionales.

Ahora, lo que vale tomar bien en cuenta es que esas funciones no se pueden sumar simplemente, adicionar, acumular, sino que se encuentran en una relación mutua de *trade-off*. Es decir, si una de ellas gana en intensidad puede perder otra en su desempeño. Así, si se aumenta la función de representación de un sistema electoral, se baja al mismo tiempo tal vez la función de concentración y vice versa. O si se equilibran bien las tres primeras funciones –como efectivamente los sistemas electorales combinados tratan de hacerlo– es muy probable que el sistema electoral pueda perder en simplicidad y transparencia y, si esto ocurre, puede perder en legitimidad también. Entonces existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral lo tome en cuenta.

(2) Respecto a su fundamentación y utilidad véase también mi libro *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, tercera edición 2004, págs. 147 y siguiente.

Sugerencias y observaciones finales

Respecto a las funciones de los sistemas electorales, mi recomendación es de no priorizar ninguna función, alejándose totalmente del extremo de reducir las funciones del sistema electoral solamente a una única función. Muchas de las contribuciones al debate van en esa dirección, en todos los países. Mi sugerencia es tomar en cuenta las diferentes funciones mencionadas e intentar un equilibrio entre las primeras tres, respetando el criterio de la sencillez en la medida de lo posible y también el criterio de la legitimidad que no sólo depende de las características y bondades del sistema electoral, sino también de la forma en que ha sido introducido, o sea del consenso. Conseguir el consenso de las fuerzas vivas del país es tal vez el mayor respaldo que se puede proveer para que un sistema electoral pueda contribuir a la consolidación de la democracia. Por otra parte, dado que se trata siempre de circunstancias específicas y dado que mi enfoque en el diseño institucional electoral respeta lo contingente, es imperioso tratar de averiguar cuáles de las tres funciones tienen mayor importancia en ese país concreto al cual se dirige la ingeniería política. Esta diligencia se refiere no sólo al espacio sino también al tiempo. Es posible imaginar que dentro de un cierto lapso de tiempo, a través del efecto que tiene la institucionalidad misma, se puedan producir circunstancias diferentes que permitan balancear las tres funciones vitales nuevamente. Esta idea lleva a otra consecuencia: Hay que pensar la tecnología aplicada en sistemas electorales en sentido incrementalista. El sistema electoral no se reforma de una vez para siempre.

Por lo demás, es imposible imaginar un sistema político o una opinión pública que nunca dude de las bondades del sistema electoral vigente. El sistema electoral se encuentra en debate continuo en todos los países. Por cierto hay épocas altas y bajas, se inflama y cede alternativamente el interés por el sistema electoral y su reforma. Nunca se termina definitivamente. Existe incluso una necesidad de retomar el tema de los sistemas electorales de vez en cuando, dado que en ocasiones la opinión pública pierde la memoria en cuanto a las características y a las bondades del sistema vigente. Sin embargo, hay que diferenciar entre situaciones en que el sistema electoral sigue siendo un tema de discrepancia y conflicto continuo, lo que señala una falta de legitimidad capaz de erosionar el sistema político, y otra, en que ese debate se renueva de vez en

cuando, lo que puede resultar positivo, aunque no prospere una reforma, pues así se reafirma el sistema vigente. Comparar este sistema con otro y darse cuenta al final del examen que el propio sistema vigente rinde mejor que el que otros proponen, es un ejercicio que puede llegar a ser muy positivo. Se observa que la gran mayoría de los procesos de diálogo sobre reforma electoral se frustran de alguna manera respecto a los que quieren reformar el sistema, es indicativo no sólo de la inercia que suele reinar entre los políticos, sino también de la tendencia a la reafirmación del sistema electoral vigente como resultado del examen comparativo.

Quisiera terminar con una última observación. En los debates de reforma electoral en América Latina que pude presenciar, parece que las tres diferentes funciones tienen sus propios protagonistas. La función de representación parece ser el centro de atención de los partidos políticos, la función de la participación el de la sociedad civil, de las organizaciones no-gubernamentales y de la opinión pública en general. La función que queda, la de la concentración y efectividad del voto, parece ser el postulado de las organizaciones internacionales como las fundaciones e incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), interesados en aumentar la gobernabilidad en América Latina. Sería oportuno que los diferentes grupos de respaldo a las tres funciones, por sobre todo los dos primeros, se abran más a la idea de que los sistemas electorales tienen que cumplir con tres funciones a la vez. En esa dirección va mi sugerencia final.

Síntesis

Sintetizando lo hasta aquí expuesto, quisiera insistir en la importancia de tener como punto de partida de todo análisis y toda discusión un concepto preciso y claro de sistema electoral. Así, entiendo sistema electoral como el modo de expresión de las preferencias electorales a través de votos y su conversión en escaños. Fundamental es además, considerar adecuadamente el rol del sistema electoral como institución política en contextos políticos. En este sentido, repito, su relevancia es relativa. Si bien las instituciones políticas generan efectos específicos, éstos son limitados en dos sentidos: por un lado, porque existen otros fenómenos con un mayor poder condicionante como variable indepen-

diente y, segundo, porque estos efectos no operan aisladamente sino en estrecha interrelación con otros factores, frecuentemente en conexiones circulares.

Para un análisis adecuado de los sistemas electorales y sus efectos es necesario distinguir cuáles son los elementos técnicos que los componen y cuáles de ellos son los que entre los demás se imponen marcando la dirección de los efectos del conjunto. Claro está que los efectos de un sistema electoral dependen de la combinación de variados mecanismos, sin embargo, es innegable que determinados elementos son responsables en mayor medida que otros del efecto final. Y si de efectos se trata, deberá incluirse en el análisis no solamente la causalidad mecánica, sino también la psicológica, por cuanto la lectura que los electores hagan del sistema electoral y su funcionamiento y la estrategia de votación que elijan (voto útil) influyen a su vez en los efectos del sistema.

Con estas herramientas conceptuales puede pasarse luego –en un nivel intermedio ubicado entre la multiplicidad empírica y la abstracción teórica– a la diferenciación de tipos de sistemas electorales. La formación de tipos permite la reducción de complejidad existente en la realidad manteniendo una distancia media apta aún para un análisis histórico-empírico que considera el contexto.

En relación con el contexto, es imperiosa la realización de un buen diagnóstico. Saber cómo funcionan los sistemas electorales, conocer sus efectos y su posible forma de operar en combinación con otros factores no basta. El éxito de una reforma depende también de un buen análisis de situación, de las necesidades que se busca satisfacer, de los problemas a los que se busca solución. Es aquí donde entran en juego los requisitos que cumplen los sistemas electorales, representación, concentración/efectividad, participación, simplicidad/transparencia y legitimidad. Según el diagnóstico que se haga del contexto político del país en cuestión, se optará por la priorización de algunas de ellas dentro de un cierto equilibrio entre estas funciones de los sistemas electorales, sabiendo que es imposible potenciar a un máximo todas a la vez.

§ IV

FEDERALISMO Y ESTADO DE AUTONOMÍAS

EL FEDERALISMO ALEMÁN

Su evolución hasta el presente y reforma a futuro (*)

En vista de la creciente diferenciación y complejidad de las sociedades contemporáneas, el federalismo presenta, más que nunca, una forma de organización política del Estado adecuada a circunstancias y desafíos cambiantes. Respecto a su configuración ideal no se puede dar una respuesta *a priori*. Es necesario tomar en cuenta la contingencia política y la función de contexto (Funktionszusammenhang). No existe un modelo único de federalismo; ni tendría sentido desarrollarlo. Pues las dimensiones de su configuración y las funciones a adjudicarle dependen del contexto, por ejemplo del tamaño territorial del Estado en cuestión, de las metas variables asociadas con el mismo, de la homogeneidad o heterogeneidad social, es decir, de la diversidad socio-cultural y de las disparidades socio-económicas de la sociedad en su base. Vale mencionar también su dependencia de las variables vinculadas a la cultura política: la disyuntiva entre una cultura de tradición centralista o descentralizada determina en buena medida el alcance que puede adquirir el federalismo no sólo en el discurso o sobre el papel, sino en la realidad misma.

(*) Texto revisado y ampliado de la conferencia pronunciada en Puebla el 12 de noviembre de 2003 en el marco del Congreso Internacional sobre Federalismo y Regionalismo, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el gobierno del Estado de Puebla. Primera publicación en Diego Valadés y José María Serna de la Garza (Eds.), *Federalismo y regionalismo*, México: UNAM, 1-22.

Conforme al título de mi contribución, me dedicaré al federalismo alemán, es decir, a un caso específico y concreto. Se habla mucho del modelo alemán. Lo que se ha vuelto un modelo, es resultado de la combinación de determinados elementos institucionales en función de objetivos precisos en relación a circunstancias específicas. Su carácter de modelo radica más bien en la particularidad de su configuración expresada en forma abstracta (como representante de una especie) y no tanto –a mi modo de ver– en su calidad normativa como configuración ideal a ser imitada.

Respecto al contenido de mi contribución, antes de la descripción y del análisis del federalismo alemán, considero conveniente –a nivel teórico conceptual– ampliar el enfoque hacia los diversos elementos definitorios y funcionales que el federalismo genéricamente puede englobar. Esto pretende facilitar la comprensión de la especificidad del federalismo alemán que se pone de manifiesto al profundizar en la elección de sus elementos constitutivos. Proseguiré contrastando diferentes modelos de federalismo con la misma intención. Después estudiaré las instituciones y el funcionamiento del federalismo alemán más en detalle, concentrándome en el órgano de los Estados miembro a nivel de la Federación así como en la distribución de competencias entre los niveles. Continuaré tomando en cuenta el contexto en el que se desenvuelve el federalismo en Alemania, sobre todo, en base a las reformas constitucionales de 1969, tomando como ejemplo el desarrollo de la constitución financiera de la Federación. Analizaré la evolución del federalismo alemán hacia mayores grados de intensidad de sus características generales, que se expresan en nuevas tipificaciones como la del sistema de decisiones conjuntas y la del federalismo ejecutivo. Distinguiré tres etapas: una primera etapa constituyente, una segunda etapa más explícita e intensa, y una tercera etapa crítica. Concluiré mi contribución con el debate sobre la reforma del federalismo alemán, sus orientaciones y perspectivas.

Definiciones del federalismo y el caso alemán

Resumiendo en una fórmula breve, el federalismo se define como la combinación de gobierno compartido y gobierno autónomo («combination of shared rule and self-rule», Elazar 1994). La definición supone

la diferenciación de por los menos dos niveles estatales: el de la Federación y el de los Estados miembro.⁽¹⁾ Los Estados federales se distinguen del Estado unitario, no por la circunstancia de la diferenciación vertical –que ambos tienen en común– sino por el grado de autonomía de los Estados miembro y por el modo de su interdependencia. La definición del federalismo por parte del derecho público y constitucional va más lejos al hacer hincapié en la existencia de los tres poderes de Estado (ejecutivo, legislativo, judicial) tanto en la Federación como en los Estados miembro, y su protección constitucional (cf. Bothe 1977). Esta diferenciación está plenamente vigente en el federalismo alemán.

La concepción institucional-funcional del federalismo, aún más exigente, se fija en la distribución de las funciones estatales entre la Federación y los Estados miembro de tal manera que cada nivel del Estado puede decidir por responsabilidad propia en determinados ámbitos (cf. Riker 1975). Respecto a esta concepción, sin embargo, el federalismo alemán ya difiere, o por lo menos presenta características peculiares, que se expresan en un sinnúmero de conceptos desarrollados en el tiempo de su desarrollo y estudio: federalismo cooperativo, federalismo administrativo, el federalismo participativo, sistema federal unitario, sistema de decisión conjunta, federalismo ejecutivo, etc.

La concepción social filosófica ve el federalismo comprometido con el principio de subsidiaridad y la idea cooperativista (Genossenschaftswesen), construido sobre la base de la asociación voluntaria de unidades descentralizadas que son autónomas en gran medida (cf. Deuerlein 1972). Aunque esta idea guía (Leitidee) está actualmente más valorada como nunca, el federalismo alemán ha tenido un desarrollo distinto. El federalismo cooperativo evolucionó hacia competencias cada vez más compartidas entre la Federación y los Estados miembro, lo que implicó una pérdida de competencias exclusivas de los Estados miembro recompensada por una mayor participación de ellos en la toma de

⁽¹⁾ El concepto federalismo se refiere precisamente a la existencia de Estados miembro y excluye que se aplique al tipo de descentralización que se fundamenta en la existencia de municipios. Excluye así el llamado «federalismo municipal», concepto presente en América Latina para denominar fenómenos de descentralización cuyo eje son los municipios.

decisión a nivel de la Federación. Así, contrastando el federalismo en Alemania con algunas definiciones del fenómeno en general y según diversas disciplinas, ya se vislumbran algunas propiedades del modelo alemán (véase Schultze 2002: 233).

Modelos de federalismo y el caso alemán

Tomando como criterio clasificatorio las funciones o los objetivos del federalismo, por un lado, y la arquitectura político-institucional por el otro, las muchas formas de concreción del federalismo se pueden reducir a dos modelos de cada género (*cf.* Schultze 1990).

Respecto a las funciones o los objetivos, a nivel normativo se oponen: (*a*) el federalismo centrípeta, en pro de la meta de integración e igualdad de las condiciones de vida, *versus* (*b*) el federalismo centrífugo, en función de la autonomía y diversidad de las condiciones de vida. El federalismo alemán es de tipo centrípeta. Su idea guía ha sido la integración y la igualdad de las condiciones de vida.

Respecto a la arquitectura político-institucional, se oponen (*a*) el federalismo intraestatal que establece la división funcional de tareas según tipos de competencia y fomenta un proceso político basado en *cheques and balances*, entre los niveles del Estado *versus* (*b*) el federalismo interestatal que establece el reparto de competencias según campos de política y la separación de poderes. El federalismo alemán es de tipo intraestatal, probablemente junto con Austria el caso más representativo de este modelo. Vale añadir que las muestras ejemplares del tipo de federalismo interestatal son Suiza, Canadá y EE.UU. Otras denominaciones para los sendos modelos son federalismo cooperativo (el caso alemán) y federalismo dual (el caso de EE. UU.).

Los criterios distintivos más importantes de tal clasificación son, primero el tipo de participación de los Estados miembro en la formación de la voluntad política de la Federación (con-federación, unión). En caso del federalismo intraestatal, es decir el alemán, la Cámara que dé representación a los Estados miembro de la Federación forma sólo una suerte de Segunda Cámara, pues está constituida por representantes de los gobiernos de los Estados miembro. En el federalismo

interestatal, la Segunda Cámara es elegida por voto popular (por ej. el Senado de EE.UU.) El segundo criterio más distintivo atañe la estructura de la constitución financiera del federalismo. El federalismo intraestatal cuenta generalmente con una integración tributaria, idénticas tasas impositivas y compensación financiera vertical y horizontal. En el federalismo interestatal, sin embargo, se establecen la competencia tributaria separada y competitiva, así como tasas impositivas que varían de un Estado miembro a otro.

Resumiendo el ejercicio clasificatorio, llegamos a tipificar el federalismo alemán como centrípeta e intraestatal (o cooperativo), concretizada esta última distinción en una Cámara de representación de los Estados miembro a nivel de la Federación que se constituye por sus funcionarios ejecutivos y en una constitución financiera de integración tributaria.

La política en el federalismo es determinada también en un grado decisivo por los patrones de acción de los actores políticos. Existe una estrecha vinculación entre la dimensión normativa, el sistema de instituciones y el estilo de hacer política. El federalismo intraestatal exige y fomenta el estilo político de participación, de distribución proporcional, de negociación, de decisiones conjuntas, de conciliación. El federalismo interestatal, por su parte, apuesta a la competencia y diversidad. No obstante, también los federalismos basados en la autonomía y la competencia son sistemas de negociación. Pero a diferencia del federalismo intraestatal, el federalismo interestatal no precisa la obligación de encontrar acuerdos y ofrece la posibilidad del opting out (optar por no participar o abstenerse). Ahora bien: El federalismo no es un fenómeno estático como podrían sugerirlo estas distinciones clasificatorias. Respecto a las funciones que se adjudican al federalismo, ellas pueden variar en el tiempo según experiencias y contingencias. Dentro de los modelos, las tendencias pueden intensificarse o suavizarse. Es importante considerar el dinamismo en el tiempo del comportamiento de las variables que conforman el modelo. Ciertamente, el federalismo alemán ha evolucionado en dirección a un fortalecimiento o una mayor intensidad de las características en su mayoría ya establecidas en la Ley Fundamental, más las añadidas a través de su reforma en 1969.

El federalismo alemán: contexto y razones

Ahora me adentraré en el análisis más pormenorizado del federalismo alemán, refiriéndome primero al contexto de posguerra y a las funciones adjudicadas al federalismo en aquel entonces.⁽²⁾ Después de la catástrofe de la dictadura totalitaria nazi los constituyentes que elaboraron la Ley Fundamental (o sea la Constitución de la República Federal de Alemania) se preocuparon por sobre todo por impedir el abuso de poder. En la configuración del federalismo su objetivo era, en primer lugar, el control y el equilibrio del poder y no tanto la separación vertical de poderes y un tipo de federalismo que lo podría establecer.⁽³⁾ Frente a los desafíos del momento –la reconstrucción de Alemania y la integración de los refugiados– los padres y las madres de la Constitución pensaron, en segundo lugar, en la unidad y la creación de condiciones de vida uniformes, no tanto en la diversidad y un tipo de federalismo que podría fomentarla a través de mayor autonomía de los Estados miembro. Con el correr del tiempo, el principio de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio de la República Federal de Alemania se convirtió en el principio básico del federalismo alemán, sirviendo no sólo de orientación a la política y la justicia constitucional, sino también al ciudadano y a los intereses colectivos. Los constituyentes se expresaron, en tercer lugar, a favor de una fuerte influencia de los Estados miembro en las decisiones políticas de la Federación.

De hecho, no se fomentó la competencia entre ellos en vistas a la mejor solución a través de la política desarrollada a nivel regional, esto es,

(2) Sobre la importancia del contexto en el análisis de los objetos políticos véase mi libro *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (Nohlen 2003).

(3) Vale añadir que la reconstrucción política de Alemania en la posguerra empezó a nivel municipal y a nivel de los Länder, los Estados, en su gran mayoría creaciones recientes respecto a sus límites territoriales y sólo posteriormente Estados miembro de la naciente República Federal. El Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*) que elaboró la Ley Fundamental, se compuso por representantes de los parlamentos de los diferentes Länder. No sólo la génesis del órgano constituyente, sino también el interés de los Poderes Aliados que dominaban en Alemania en aquel entonces de procurar límites a la centralización del poder, influyó mucho en el diseño institucional federal.

en cada uno de los Estados federados. Sino que se optó más bien por la participación en la configuración de la política de uniformización de las condiciones de vida a lo largo de la República, y esto a través de la influencia de los Estados miembro en la política de la Federación, lo que se expresó en la denominación federalismo participativo del modelo alemán.

Así, insisto: todas estas características del federalismo alemán estaban contempladas desde un principio en la Ley Fundamental. Su realización plena dependió sin embargo de la presencia de tradiciones anti-conflictivas o consensualistas de la cultura política alemana, concordantes con la esencia misma del tipo de federalismo. De este modo, en la sociedad alemana se llegó a formar rápidamente un entendimiento básico y no cuestionado del tipo de federalismo introducido. Restablecida la democracia, el llamado «Estado federal unitario», concepto del constitucionalista Konrad Hesse (1962) por cierto contradictorio, pero muy citado en la literatura científica, permaneció durante decenios fuera de debate. Más aún, en la práctica, se trataba de profundizar el federalismo cooperativo bajo el objetivo supremo de resguardar y fomentar aún más la uniformidad de las condiciones de vida. Una de las precondiciones de esta tendencia era la homogeneidad de la sociedad alemana en términos étnicos; otra, el desarrollo económico de posguerra, el milagro económico alemán y la consiguiente capacidad distributiva de los gobiernos que facilitó la integración de los refugiados y el desarrollo del Estado benefactor; así como, por último, el proceso de concentración del sistema de partidos y la tendencia de los partidos populares-policlasistas hacia el centro, lo que amplió el consenso básico sobre el tipo de sociedad y en una amplia gama de campos políticos.

La estructura político-institucional del federalismo alemán

Antes de describir la evolución del federalismo alemán, quisiera analizar (por razones de tiempo sólo) dos aspectos de su manifestación político-institucional: primero, el Consejo Federal y, segundo, la interacción entre los dos niveles del Estado. Añadiré algunas informaciones sobre la cooperación horizontal, siendo ésta tal vez de especial interés en el momento actual de la reinserción del federalismo en la Constitución material de México.

1. El Consejo Federal (Bundesrat). El Consejo Federal ⁽⁴⁾ es el órgano de los Estados miembro a través del cual ellos participan, junto a la Dieta Federal (Bundestag) en la legislación de la Federación. Se lo puede considerar una segunda cámara. Sin embargo, en una comparación internacional, el Consejo Federal no es una verdadera segunda cámara del parlamento, sino uno de los cinco órganos superiores de la Federación. Así, en la arquitectura institucional, el Consejo Federal se pone al lado de la Dieta Federal. Su composición subraya esta característica. El Consejo Federal es la representación de los gobiernos de los Estados miembro de la Federación. Su participación e influencia en la legislación federal son, por su peso, mayores a las de muchas segundas cámaras de otros sistemas políticos. Tiene el derecho a voto absoluto en alrededor del sesenta por ciento de la legislación de la Federación. Hay que destacar que en el caso del Consejo Federal no existe una fecha precisa para la elección y renovación de sus miembros. Es un órgano «eterno», que se renueva por partes respecto a los escaños que corresponden a un Estado miembro. Esto ocurre con cada elección parlamentaria a nivel de Estado miembro y la consiguiente formación de su gobierno. Respecto al tipo de mandato, éste es de carácter imperativo. Los miembros correspondientes a un Estado miembro están vinculados a las decisiones de los respectivos gobiernos de su Estado. Es obligatorio el voto uniforme de los representantes de un Estado miembro. Así, el mandato imperativo es vinculante para el Estado miembro en su totalidad. La Corte Constitucional Federal ha confirmado este principio con su decisión del 18 de diciembre de 2002. Respecto a la toma de decisiones en el Consejo Federal, el art. 52 (3) de la Ley Fundamental exige la mayoría absoluta de sus miembros. Esto implica que la abstención de un Estado miembro equivale a un voto negativo. En resumen, el Consejo Federal es el órgano de participación de los poderes ejecutivos de los Estados miembro en la legislación de la Federación

⁽⁴⁾ El Consejo Federal está actualmente (tras la reunificación de Alemania) compuesto por un total de 69 miembros. La representación de los 16 Länder está escalonada según habitantes conforme a la siguiente fórmula: Cada Estado miembro tiene un mínimo de tres representantes. Los Estados con más de 2 millones de habitantes tienen 4, con más de 6 millones tienen 5, con más de 7 millones tienen 6 representantes. El Consejo Federal elige a su presidente entre uno de los primer ministros de los Länder para un período de un año. El Presidente del Consejo Federal es suplente del Presidente de la República.

2. Competencias y funciones. Respecto a las competencias y funciones, vale en primer lugar distinguir entre la toma de decisiones y la ejecución administrativa. La mayor parte de la competencia legislativa –en todo caso las materias más relevantes– pertenece a la Federación, mientras que la competencia administrativa no solamente de los Estados miembro sino también de la Federación pertenece a los Estados miembro y a las municipalidades. Esta diferenciación de funciones ha dado origen a llamar al sistema alemán también federalismo administrativo, pues es justamente la administración la que es prácticamente de exclusiva competencia de los Estados miembro. Más allá de esto, su efecto consiste en obligar a los tres niveles del Estado a una estrecha y continua cooperación, especialmente a nivel ejecutivo entre gobierno federal, Estados miembro y municipios para posibilitar y mantener la gobernabilidad.

En segundo lugar, respecto a las competencias legislativas, vale distinguir entre tres diferentes tipos de legislación: la exclusiva del Estado, la concurrente y la exclusiva de los Estados miembro. La Ley Fundamental (en su art. 73) determina las materias que son de exclusiva competencia legislativa de la Federación, p. ej. la política exterior, de defensa, de protección civil, de aduana, y de inmigración (*ausschließliche Gesetzgebung*). A su lado existe la competencia legislativa concurrente (L.F., art. 72; *konkurrierende Gesetzgebung*). Los Estados miembro mantienen la competencia de legislar en las materias correspondientes, por ej. el derecho civil y penal y la organización jurisdiccional, el derecho a asociación y a reunirse, el derecho económico, mientras la Federación no haga uso de su competencia de legislar al respecto. En caso contrario, el derecho de la Federación se impone por sobre el de los Estados miembro («*Bundesrecht bricht Landesrecht*»). En realidad, la competencia legislativa compartida ha sido el instrumento, «el caballo de Troya», del centralismo para empujar el sistema federal hacia el tipo unitario. El principio de la uniformidad de las condiciones de vida legitimó el uso excesivo, sin examen de necesidad, de la competencia legislativa de la Federación. Finalmente, existe la competencia legislativa exclusiva de los Estados miembro. Esta se restringe al ámbito de la educación y cultura, a la policía, así como al derecho municipal, y ha sido socavada en buena medida debido a las reformas constitucionales introducidas en 1969.

3. La cooperación entre los Estados miembro. En un perspectiva histórica, se puede considerar que la cooperación entre los Estados miembro precedió a la fundación de la Federación. Se inició como instrumento para mantener la unidad de Alemania en tiempos de su desmantelación como Estado independiente e integrado.

Aunque no existe ninguna prescripción constitucional que establezca las instituciones de cooperación horizontal en el federalismo alemán, éstas forman parte esencial de la praxis. La instituciones más importantes son la Conferencia de los Primer Ministros y las conferencias de los ministros de diferentes áreas, como por ej. la Conferencia de los Ministros de Cultura, especialmente importante por el hecho de que cultura y educación son de competencia de los Estados miembro. La Conferencia de los Primer Ministros oficialmente se reúne una vez por año; sin embargo, dada la composición del Consejo Federal, pueden aprovechar las sesiones del Consejo Federal y efectivamente se reúnen en encuentros de trabajo para el intercambio de ideas e intereses políticos así como para la coordinación de sus posturas frente al Estado. La Conferencia de los Primer Ministros (de dos o tres días de duración), centrada en temas específicos escogidos con anticipación y bien preparada, es importante dada su función de generar e impulsar nuevos conceptos para la política pública. En la sesión de marzo de 2003, el tema fue precisamente el de la reforma del federalismo alemán. Las conferencias de los ministros de áreas tales como Finanzas, Economía, Justicia, Salud, Transportes, etc. tienen un ritmo de sesiones más acelerado, en parte por su vinculación con las respectivas comisiones del área del Consejo Federal, cuyo presidente dirige sus sesiones. El respectivo ministro del gobierno federal participa en las sesiones, con voz pero sin voto. Las resoluciones aprobadas en las instituciones de cooperación horizontal no son vinculantes. Sin embargo, tienen alta probabilidad de ser acordadas por los parlamentos de los Estados miembros pues equivalen a compromisos logrados frecuentemente con gran esfuerzo. Si las conferencias de las áreas especiales no logran ponerse de acuerdo, la materia pasa a la Conferencia de los Primer Ministros para que ésta tome una decisión. Vale añadir que la arquitectura institucional de la cooperación horizontal incluye un sinnúmero de comisiones y grupos de trabajo que preparan las sesiones de las organizaciones mencionadas.

Evolución del sistema federal alemán

La evolución del federalismo alemán ha sido muy influido por el contexto cambiante de los años sesenta. A mitad del decenio, la República Federal entró en su primera crisis económica que llevó a una crisis de la coalición burguesa entre Demócratas cristianos y Liberales que a su vez abrió el camino hacia la formación de una gran coalición entre la Democracia Cristiana y el Partido Socialdemócrata. En aquel entonces, el keynesianismo llegó a su auge máximo, del cual se derivaba como respuesta a la crisis económica la política de la Globalsteuerung, de la regulación global. Esta política se basaba en un mayor intervencionismo del Estado en la economía, por un lado; y el fortalecimiento de los instrumentos del gobierno central para efectuar la regulación global, por el otro.

Con este propósito, en 1969, la mayoría parlamentaria de los dos grandes partidos acordó reformas constitucionales que resultaron cruciales para el desarrollo del federalismo alemán en su segunda etapa. Se introdujo entre otros:

Primero, la legislación marco de la Federación (L.F., art. 75; Rahmengesetzgebung). Ella se estableció por sobre las competencias legislativas de los Estados miembro en campos como, por ej., la política de educación y cultura, tradicionalmente de competencia descentralizada. La Federación puede determinar los principios generales del sistema universitario así como en otros campos como son la protección de la naturaleza, el ordenamiento territorial, la administración del agua. En ellos la Federación pudo entonces influir estableciendo un marco legal, al cual tuvieron que atenerse los legisladores de los Estados miembro.

Segundo, las tareas conjuntas del Estado y de los Estados miembro (Gemeinschaftsaufgaben). Las tareas conjuntas se extendieron a áreas de hasta ahora exclusiva competencia de los Estados miembro, por ej., en la construcción de universidades, en inversiones en hospitales, en transporte urbano masivo y en la protección de las costas. La Federación consiguió el derecho a compartir la función de cumplir con las tareas de competencia de los Estados miembro.

Tercero, la «gran unión de ingresos fiscales» (Großer Steuerverbund). Dada la importancia que la constitución financiera tiene para el funcio-

namiento del federalismo, vale aquí entrar más en detalle. La constitución financiera es esencialmente reglamentada por (los artículos 104-A a 115 de) la Constitución. Se basa en los principios de que la Federación y los Estados deben sufragar cada uno los gastos necesarios para cumplir con sus funciones (art. 104-A inciso 1 de la Constitución) y que son autónomos e independientes entre sí en su política presupuestal (art. 109 inciso 1 de la Constitución). Sin embargo, estos principios son modificados en gran medida por las múltiples relaciones de interdependencia entre la Federación, los Estados miembro y municipios con relación al proceso de decisión en torno a políticas financieras así como al reparto de los ingresos fiscales y el cumplimiento de las funciones del Estado (véase Renzsch 1991).

Las interdependencias resultan, primero, con respecto a la distribución de los ingresos tributarios. Inicialmente, predominó la separación de los derechos fiscales de las diferentes entidades regionales según tipos de impuestos. Iniciado ya el cambio en 1955 con una primera reforma de la Ley Fundamental, la reforma de 1969 terminó por transformar esa situación decisivamente a favor de un predominio de la interconexión tributaria entre la Federación, los Estados miembro y municipios. Alrededor de las tres cuartas partes de la recaudación tributaria corresponden a los llamados impuestos comunitarios (el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la facturación o al valor agregado, respectivamente, y el impuesto a corporaciones, entre otros) que se reparten a los diferentes niveles de acuerdo a una clave que es objeto de negociación entre los niveles del Estado. Las reglamentaciones legales sobre estos tipos de impuestos requieren del consentimiento del Consejo Federal. Los impuestos reservados exclusivamente a las entidades regionales (por ej., a los Estados miembro: impuesto sobre herencias, impuesto sobre tenencia de vehículos automotores; a los municipios: impuesto predial, impuesto empresarial) son de menor importancia relativa (véase Thibaut 2002: 231).

Otra dimensión de interdependencia está constituida por el sistema de compensación financiera horizontal y vertical. La complejidad de la compensación financiera se convirtió después de 1990, en el contexto de la unificación de Alemania, en un problema constitucional ya que –por un lado– las diferencias de bienestar entre los Estados miembro que existían antes, aumentaron drásticamente debido al fuerte desnivel entre Oeste y

Este y –por el otro– porque los Estados occidentales tenían que soportar fuertes cargas adicionales, o bien una reducción de sus ingresos provenientes del sistema de compensación financiera. No obstante, este sistema se mostró lo suficientemente flexible como para poder incorporar a partir de 1995 a los «nuevos» Estados al mecanismo de compensación, habiendo sido modificadas sólo pocas disposiciones constitucionales.

En resumen, la competencia legislativa compartida, la gran unión de ingresos fiscales, las tareas comunes y la legislación marco fueron los acuerdos e instrumentos para alterar el federalismo original de Alemania dándole su fisonomía peculiar actual. Ésta está caracterizada por una mayor intensidad de la interdependencia entre los diferentes niveles de organización del Estado. Por un lado, los Estados miembro perdieron competencias exclusivas, recompensadas sin embargo por la mayor posibilidad de influir en la toma de decisiones a nivel de la Federación a través del Consejo Federal, cuyo peso en el sistema político alemán aumentó considerablemente. La Federación, por el otro lado, pudo aumentar su influencia en la política de los Estados miembro a través del co-financiamiento de la tareas comunes. Así, los Estados miembro se convirtieron en buena parte en dependientes de la generosidad selectiva de la Federación, por cuanto determinadas políticas a nivel de los Estados miembro son realizables sólo mediante el co-financiamiento por parte de la Federación.

Efectos y críticas

La crítica al desarrollo del federalismo alemán se centró, en primer lugar, justamente en la trasferencia de competencias hacia la Federación. En segundo lugar, en la necesidad de un altísimo grado de cooperación entre los poderes ejecutivos, es decir en la pérdida de influencia de los parlamentos de los Estados miembro. En tercer lugar, en el debilitamiento de la responsabilidad o *accountability* que se diluye en un proceso consensual de toma de decisiones en el que participan dos niveles. En base justamente a éstas características fue que se acuñó la denominación politológica «sistema o federalismo de decisiones conjuntas» (Politikverflechtung; véase Scharpf 1988).

Todo esto derivó en una agudización del modelo de federalismo cooperativo de tendencia unitario-cooperativa que a raíz de sus efectos

y en medio de un contexto cambiante condujo a una siempre mayor crítica, que se articuló especialmente frente a otro concepto que buscaba asimismo caracterizar el federalismo alemán: el federalismo ejecutivo (Exekutivföderalismus).

En términos generales, en el federalismo ejecutivo, tanto a nivel de la Federación como al de los Estados miembro predominan permanentemente los gobiernos en el proceso político, particularmente en detrimento de la influencia de los parlamentos, lo que implica una pérdida de legitimación democrática.

El federalismo ejecutivo, tipológicamente hablado, se percibe como distinto del federalismo cooperativo, pues el concepto se refiere sólo a dos aspectos: primero a la cooperación vertical entre los niveles del sistema federal (y no a cualquier forma de cooperación intra-estatal), y segundo (como enfoque institucional) se refiere a la cooperación federal que se realiza dentro de la cámara federal, el Consejo Federal (ver Lenaerts 1999: 230-233). Dentro de estos límites, ostenta tres características:

Primero, el entrelazado funcional de las competencias entre los diferentes niveles del sistema federal, de modo que la legislación que corresponde al nivel central, a la Federación, y la ejecución de la ley que corresponde a las entidades descentralizadas, a los Estados miembro, se constituyen como tareas de la cooperación federal.

Segundo, el Consejo Federal como núcleo institucional del sistema federal, en el cual se desarrolla la cooperación federal. Esta cámara está compuesta por los gobiernos de los Estados miembro y sus funcionarios y no por sus parlamentos (por ejemplo a través de una representación proporcional de sus componentes políticos) ni tampoco por medio de elecciones directas. Se puede añadir que existen más de mil comisiones de cooperación entre Estado y Estados miembro.

Tercero, el método consensual de la forma de toma de decisiones, por el cual se prioriza la creación de soluciones consensuales en las cuales se incluye a la mayor parte posible, si no a todos los Estados miembro, a ventajas cortoplacistas o partidistas (ver Dann 2003: 357-358).

Los tres elementos del federalismo ejecutivo dependen mutuamente. Este tipo de federalismo se da, sobre todo cuando existe un alto

grado de decisiones conjuntas (Politikverflechtung). Este sistema de decisión está garantizado constitucional y político-institucionalmente entre los dos niveles del sistema político, participando los Estados miembro y sus gobiernos en los procesos de decisión del país en su conjunto (federalismo participativo).

Otras críticas se centran en la extrema lentitud del proceso de toma de decisiones que implica que Alemania a nivel europeo y especialmente en el contexto de la Unión Europea quede atrás en la adaptación de sus leyes a las resoluciones comunitarias. Se reconoce también que el gobierno federal podría ver su capacidad de acción disminuida, si los Estados miembro realmente utilizasen todo su potencial de derechos.

La reforma del federalismo alemán en debate

La crítica al modelo federal alemán tuvo repercusión. Desde hace alrededor de veinte años se debate la reforma del federalismo en Alemania. Entre 1983 y 2003 fueron en total 13 las comisiones, formadas por los parlamentos de los Estados miembro, de grupos parlamentarios u otros gremios que se dedicaron a su estudio (véase Thayesen 2003). Las propuestas han sido diversas y de alcance variado. Sin embargo, prácticamente ninguna pudo realizarse. Sólo recién, con la crisis económica y por sobre todo con la crisis del Estado de bienestar así como a partir de la sensación ampliamente compartida de la incapacidad de Alemania para tomar decisiones políticas necesarias para superar las crisis, parece aumentar la disposición de la clase política de emprender una reforma federal. La coyuntura parece oportuna, pues algunos gobiernos de los Estados miembro (de Baden-Württemberg, Baviera y de la Hesse, todos gobernados por la Democracia Cristiana) buscan mayores competencias legislativas para fomentar el progreso de sus Estados.⁽⁵⁾ Respecto al gobierno federal, en manos de la socialdemocracia y de los verdes, éste quiere desvincular el destino de su política de la necesidad del voto afirmativo del Consejo Federal.

⁽⁵⁾ Los tres Estados acudieron a la Corte Federal Constitucional para apelar contra el sistema de compensación financiera. La resolución de la Corte finalmente obligaba a la Federación a legislar un nuevo orden de compensación financiera que rige para los años 2005-2020.

Además, vale considerar los cambios en el contexto después de la reunificación y de los procesos de globalización y de integración europea. La reunificación impone a Alemania por décadas una política de solidaridad y redistribución hacia la zona oriental del país. Este cambio interno, sumado al externo, acaba con la idea guía y función del federalismo de mantener y fomentar la uniformidad de las condiciones de vida. Una reforma constitucional sustituyó este objetivo por el de la equidad valorativa de las condiciones de vida en la Federación. Asimismo, han surgido nuevas líneas de conflicto y las instituciones han perdido capacidad integradora debido a la mayor diversidad cultural y de cambio en la cultura política. Los efectos se observan a nivel del sistema de partidos políticos: los partidos pierden en cohesión interna, incluso en términos verticales, las relaciones de fuerza del sistema de partidos difieren regionalmente. La esperada nivelación no ha tenido lugar. La composición de los gobiernos de los Estados miembro se ha diversificado. Hay gobiernos de mayoría y de minoría y junto a las situaciones políticas paralelas respecto al color de gobierno y oposición en la Federación y en el Estado miembro, hoy día existe toda una gama de variantes de coaliciones no paralelas. El mayor grado de complejidad influye en el funcionamiento del federalismo, impulsa también hacia su reforma (véase Schultze 2000: 691 y s.)

Otra razón de esta presión en pro de una reforma del federalismo proviene de la globalización y del proceso de integración en Europa, especialmente a partir del Tratado de Maastricht y reside tanto en la pérdida de la soberanía de los Estados nacionales como la de las competencias de los Estados miembro. Es el resultado de la europeización o armonización de los mercados internos y de la subsiguiente obligación de una «desregulación competitiva». Por este concepto se entiende la mayor competencia entre las regiones en Alemania y Europa por la alocación de capital a través de políticas de localización. Estos nuevos desafíos favorecen la atribución de mayor importancia a los Estados miembro.

En términos generales, las distintas alternativas pueden resumirse en tres (véase Sturm 2003). Dos de las cuales, de menor alcance, aunque asimismo difícil de concordar, se refieren al Consejo Federal en su relación con la competencia partidista. La tercera, más sustancial, al modelo del federalismo, introduciendo al modelo cooperativo elementos del mo-

delo dualista hasta incluso reemplazar el primero por el segundo. Esto sería un salto enorme, difícil de imaginarse ante la incógnita de quiénes serán los ganadores y quiénes los perdedores en términos partidarios, aunque Alemania podría ser la gran victoriosa.

La primera propuesta reside en la Cantonalización del Consejo Federal (es decir su acercamiento al modelo suizo). Esto significaría terminar con la competencia partidista a nivel de los Estados miembro y formar gobiernos de coalición que integran todos los partidos, los que representarían los intereses de los Estados miembro en el Consejo Federal. Aunque el objetivo, a despartidización del Consejo Federal, es justificable, esta propuesta parece poco realista, pues el modelo de competencia partidista sigue más bien extendiéndose en lugar de caer en declive. Es poco probable que resulte conveniente y viable la vinculación de dos modelos de toma de decisiones: a nivel de la Federación de la mayoría o concurrencia y a nivel de los Estados el de la concordancia. La competencia entre los partidos tiene una profundidad que incluye plenamente el nivel de los Estados miembro.

La segunda propuesta constituye la parlamentarización del Consejo Federal. Vendría a ser la propuesta opuesta, pues significa la extensión de la competencia partidista. En términos institucionales incluiría por sobre todo la introducción del mandato libre y de la mayoría relativa como regla decisoria en la toma de decisiones. Esta reforma acercaría el *modus operandi* del Consejo Federal a la realidad política, pues son las estrategias partidistas las que predominan en los debates del Consejo Federal, y que a menudo se esconden detrás del supuesto interés del Estado miembro. La reforma podría facilitar la formación de mayorías y representar más de cerca la relación de fuerzas existentes en los Estados miembro. Esta propuesta parece lógica dado que reconocería formalmente la arena política ya existente, caracterizada por la competencia partidista. Sin embargo, afirmar simplemente la evolución del federalismo en Alemania y liberarlo de algunos elementos de bloqueo, no sería realmente una solución que dé respuesta al desafío más amplio.

La tercera propuesta es –como ya decía– la más ambiciosa. Sin embargo, parece la única para realizar los objetivos de una reforma que atiende a la crítica de la experiencia con el modelo actual. En último término, sería una reforma que retorna a los inicios del federalismo

en Alemania de posguerra y aconseja su evolución en dirección opuesta a la que tomó política, y constitucionalmente. Consistiría en favorecer como objetivo normativo la diversidad, la diversidad en la unidad, y a nivel político-institucional competencias separadas según áreas políticas conforme al modelo dual.

Por estos mismos días, el 7 de noviembre, se constituyó una comisión, organizada por la Dieta Federal y el Consejo Federal, compuesta por representantes de ambas cámaras con derecho a voto y de miembros que vienen de los parlamentos de los Estados miembro, del Gobierno Federal, de los municipios y de las ciencias del espíritu con derecho a voz pero sin derecho a voto. Su objetivo es elaborar un proyecto de reforma del federalismo en Alemania que se inscribe por un lado en la idea de su revitalización, y por el otro, en la de levantar la situación de bloqueo entre la Dieta Federal y el Consejo Federal, o sea, la ambición de co-gobierno que se refleja en el comportamiento del Consejo Federal, cuando los partidos de oposición al gobierno federal tienen mayoría absoluta en el Consejo Federal. La tendencia general es la de «descomplejizar» el federalismo, de volverlo más transparente y más acorde a principios de estructuración que se han revalorizado, especialmente con el de la subsidiariedad (ver Oeter 1998). Respecto a la relación entre los Estados miembro y la Federación, la mayoría de las voces propone reducir los derechos de participación de los gobiernos de los Estados miembro en la toma de decisiones a nivel de la Federación. Esta medida se vería compensada por la transferencia de competencias legislativas de la Federación a los Estados miembro. De este modo, los parlamentos de los Estados miembro podrían convertirse en órganos importantes, y los gobiernos, sobre todo los primeros ministros de los Estados miembro podrían dedicarse más a gobernar sus Estados bien en vez de tratar de jugar un rol en la Federación a través del Consejo Federal. Se espera un aumento de importancia de las elecciones parlamentarias de los Estados miembro, las cuales en la actualidad son percibidas más bien como elecciones parciales del nivel de la Federación. El debate sobre la reforma se nutre de otras supuestas ventajas, por ejemplo por la convicción de que una mayor descentralización podría contribuir al mejor cumplimiento de las funciones del Estado y a la consolidación de sus finanzas.

Respecto a la nueva estructura del federalismo en Alemania, los primeros ministros de los Estados miembro han señalado la existencia de un

extendido consenso sobre (a) la necesidad de reducir el ámbito de las decisiones conjuntas, (b) de hacer más transparente la toma de decisiones, (c) de un reordenamiento de las competencias, así como (d) de extender las competencias propias y exclusivas de los niveles del Estado, (e) de retransferir competencias de la Federación a los Estados miembro, (f) de reducir la participación de éstos en la toma de decisiones a nivel de la Federación, etc. La reforma implicaría probablemente la abolición de la legislación marco de la Federación. En relación a la legislación concurrente, los Estados miembro podrían quizás conseguir el derecho de concordar divergencias específicas. Respecto a la constitución financiera, el consenso observable se refiere, entre otros, (a) al fortalecimiento del sistema de recaudación segmentado, incluso (b) a la introducción de una cierta autonomía de recaudación de impuestos por parte de los Estados miembro, (c) a la reducción de la financiación conjunta, (d) al fortalecimiento del principio de conexión, es decir, que el órgano que genera costos, por ej., por una ley que implica costos, tiene que procurar su financiamiento, (e) a la reducción del grado de intensidad de la compensación financiera y (f) al fortalecimiento de los intereses fiscales de los Estados miembro y de los municipios en sus propios recursos económicos.

Hoy en día la fórmula mágica parece ser la del federalismo de competencia (Wettbewerbsföderalismus), de competencia entre los Estados miembro. La idea es que los Estados miembro compitan por la mejor solución de los problemas. Sin embargo, el concepto del federalismo de competencia no se ha establecido como único modelo normativo. Está desafiado por el concepto del federalismo solidario que ha sido formulado como su antítesis. Dada la gran diferencia en el desarrollo de los Estados miembro por la adhesión de los cinco nuevos Estados orientales a la República Federal, es comprensible que el concepto del federalismo de competencia sólo tiene futuro si se lo combina con elementos de solidaridad en su constitución financiera que sean de conformidad para la parte oriental de Alemania.

Palabras finales

Con estas consideraciones, retorno al punto de partida de mi conferencia. La pregunta, qué tipo de federalismo puede satisfacer en mayor grado las demandas sociales, no puede ser contestada *a priori* sino

sólo con referencia al contexto respectivo. En el caso alemán se observa la certeza de esta sentencia a través de la orientación del desarrollo de su federalismo con el correr del tiempo y la actual necesidad de su reorientación. Su rediseño depende de las experiencias y de nuevos desafíos, entre los cuales se encuentra también la formación de la Unión Europea, tema que por razones de espacio no he podido tocar. Depende en mayor medida aún de los actores políticos y las expectativas que ellos vinculan con la reforma en términos de intereses de partido y personales. No obstante esta dependencia, el federalismo es una opción que no pierde su importancia y valor debido a situaciones e intereses cambiantes. Más aún: para las sociedades policéntricas de principio del siglo XXI que están determinadas por la creciente diferenciación y autonomía de sus subsistemas, el federalismo representa una «estructura eminentemente progresista en términos de evolución (...) y una forma de organización más adecuada que nunca» para la política (Mayntz 1989: 9 y s.)

FEDERALISMO COOPERATIVO Y ESTADO DE AUTONOMÍAS

¿Modelos institucionales para superar la crisis política de Bolivia? ()*

Cuando me llegó la invitación de dictar una conferencia sobre reformas institucionales para superar la crisis política en Bolivia, pedí a los organizadores que me informaran sobre los puntos más candentes en el debate político actual. Me plantearon dos preguntas: Primero «¿cómo mejorar las relaciones de coordinación entre los poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo, especialmente), para dar gobernabilidad al sistema político en Bolivia? Segundo ¿Cuáles deberían ser las principales atribuciones y funciones de un Estado autonómico moderno y funcional, de acuerdo a la experiencia internacional?»

Más allá de ser precisas, ambas preguntas transmiten consideraciones respecto a la crisis política boliviana que por sí mismas tienen que ser cuestionadas. ¿Depende la gobernabilidad de Bolivia realmente de una mejora institucional en las relaciones entre el Ejecutivo y el

(*) Versión revisada y aumentada de la conferencia presentada en la Conferencia Internacional *Diseño Institucional y reforma del Estado en Bolivia*, organizada por el Congreso Nacional, la Fundación Hanns Seidel y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, celebrada el 14 de marzo de 2005 en el Centro de Convenciones Los Tabijos, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Agradezco el apoyo de Silvia Montaña en la preparación del texto.

Legislativo? ¿Solucionaría la mera creación de un Estado Autonómico la crisis del Estado en Bolivia? ¿Es correcto, a fin de cuentas, ver las causas de la crisis profunda que atraviesa el Estado boliviano en su estructura institucional?

Frente a esta situación de cuestionamiento de las preguntas, trataré de dar respuestas en un margen más amplio que aquéllas insinúan. Respecto a la primera pregunta, puedo limitar mis consideraciones por esta misma razón, pues el enfoque más amplio reduce la incidencia del factor institucional mencionado en la crisis de ingobernabilidad, que ha sustituido los problemas de gobernabilidad. Respecto a la segunda pregunta, a la cual dedicaré mi mayor tiempo, mis consideraciones se ubican, primero, en un nivel más bien normativo, apoyadas por algunas experiencias internacionales, especialmente la española y la alemana, y segundo, en un nivel contextualizado, o sea relacionando las ideas de reforma con la realidad boliviana. En este punto puedo demostrar algo de mi metodología, que corresponde a la convicción de que las instituciones tienen por si mismas alguna intencionalidad normativa, en la cual se basan las expectativas funcionales vinculadas por parte de los propulsores con las propuestas de reformas institucionales, pero que la real funcionalidad y el cumplimiento de las expectativas por parte de las instituciones dependen del contexto, de las condiciones económicas, sociales, políticas y político-culturales que se dan en el caso específico. Esta dependencia implica que existe una diferencia entre teoría y práctica, ya destacada por el filósofo alemán Emmanuel Kant, cuando decía que algo puede estar bien en teoría pero que no sirve para la práctica. La diferencia se da también entre el buen propósito (en el reino de las ideas) y las probables consecuencias (en el campo de realidad política y social), o sea entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad, dicotomía establecida por el sociólogo alemán Max Weber.

Primera parte

En este orden de consideraciones, es muy importante tomar en cuenta el desarrollo político, económico y social de Bolivia en los últimos decenios, digamos a partir de la transición a la democracia. Quisiera destacar dos puntos:

Primero, respecto a la forma de gobierno, Bolivia cuenta en América Latina con el presidencialismo más parlamentarizado. Se recuerdan el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, lanzado por Juan Linz y contestado por mí en otra oportunidad. Bolivia, desde 1985, representaba el modelo de un presidencialismo renovado, en el cual el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria estable en base a pactos políticos entre dos o más partidos. Y en efecto, Bolivia pudo acumular la mayor experiencia de coaliciones mayoritarias de gobierno cambiantes. Una de estas experiencias es que gracias al desarrollo del pragmatismo político a nivel de los partidos políticos tradicionales, el cambio en el gobierno no interrumpió la continuidad en las políticas económicas.

Segundo, respecto a la política de reformas institucionales, Bolivia es el país latinoamericano con mayor cantidad de reformas, el país en constante renovación, con enormes logros de reestructuración institucional, sobre todo en lo electoral, en la descentralización a nivel municipal y en la participación en general.

Sin embargo, estas capacidades y competencias institucionales no han podido servir para mejorar el desempeño económico y social de los gobiernos. Este desfase en el desarrollo según ámbitos es clave para entender no solo el creciente malestar con la democracia, con las élites gobernantes, sino también la dinámica política que iba a cuestionar a partir de la mitad de la década de los 90 cada vez más la gobernabilidad democrática del país. El electorado iba a perder confianza en el sistema de partidos y en el sistema representativo. A los partidos llamados «tradicionales» se sumaron «nuevos» partidos populistas y, recientemente, agrupaciones ciudadanas con raigambre étnica, menos aptos e inclinados a entrar en la dinámica de pactar compromisos y mayorías en pro de la gobernabilidad. Todo lo contrario. Junto a la sociedad civil en auge, muy caracterizada por su posición anti-Estado, su crítica al sistema representativo y por competir con los partidos políticos, estos nuevos partidos trataron de desvirtuar las decisiones políticas de la esfera parlamentaria, propulsando o apoyando acciones directas en la calle (manifestaciones, bloqueos, confrontaciones violentas con los órganos de orden público y militar). En este contexto aparecieron también las demandas por autonomías en distintas regiones del país, dirigidas en contra del centralismo de Estado.

No quiero entrar más en el diagnóstico de la crisis del país, para el cual la sala cuenta con un sinnúmero de expertos, aunque sería necesario indagar mucho más en ello y lograr aceptación común de las principales causas de la crisis para poder proponer remedios pertinentes. Sin embargo, respecto a la primera pregunta que me plantearon, me parece posible una respuesta general. En la medida en que no sea posible restituir la centralidad del sistema representativo en el sistema político boliviano, no tiene sentido pensar en reformas institucionales respecto a las relaciones ejecutivas-legislativas para mejorar la gobernabilidad. Es imperioso reconocer los límites de la ingeniería institucional. Sería incluso contraproducente a una solución de la crisis hacer hincapié en un detalle institucional y su reforma, que no puede resolver en absoluto el problema planteado. La gobernabilidad en Bolivia depende, en primer lugar, del compromiso de los actores políticos con el sistema representativo y con las decisiones legalmente tomadas por los órganos legitimados por elección popular para tomar estas decisiones. Lo que hace falta es un pacto por la democracia representativa, que acabe con la ingobernabilidad, a efectuar entre todos los actores políticos, incluyendo a los sindicatos y a la sociedad civil. Solo a partir de este pacto se pueden discutir cuestiones institucionales, llegando tal vez a conclusiones que propongan reformas convenientes y útiles para mejorar la gobernabilidad.

Sé que existen muchas confusiones respecto a la democracia representativa en Bolivia. Es cierto, en la democracia representativa los partidos políticos son los canales claves de la participación popular en las decisiones políticas, aunque esto no excluye formas de participación no convencionales, propulsadas por la sociedad civil. La democracia representativa no se contrapone a la sociedad civil. Al contrario. El desarrollo de una fuerte sociedad civil es una condición clave para el buen desarrollo de la democracia, siempre que aquella supere su autoconcepción como instancia anti-Estado. La democracia representativa tampoco está vinculada a una determinada política. Sé que algunos sectores, incluso académicos, cercanos a los nuevos movimientos sociales, tratan de vincular la democracia representativa en su percepción neo-institucionalista con el Neo-Liberalismo. ¡Qué equivocación tan grande y mal intencionada! El neo-institucionalismo es precisamente la corriente que enfatiza las estructuras y no los contenidos y que, por lo demás, frente al viejo institucionalismo, respeta la relatividad del factor institucional

sin menospreciarlo, como sí hace por ej.: el pensamiento economicista. Restituir la centralidad del sistema representativo significa fomentar la viabilidad democrática para contenidos políticos que difieren de los que actualmente se persiguen desde el gobierno.

Segunda parte

Respecto a la segunda pregunta, relacionada con la autonomía regional, existen en teoría varias razones que explican el aumento de diseños institucionales descentralizadores en los últimos tiempos, razones que nos dan cuenta de las diferentes dimensiones del objeto aquí tratado. Por un lado, la creciente diferenciación y complejidad de las sociedades contemporáneas han demostrado que el Estado centralista no es capaz de responder adecuadamente a las demandas sociales planteadas por la modernización. Por otro lado, el contexto de globalización y transnacionalización en el que nos encontramos pone de relieve la paradójica situación de la región como el espacio, tanto territorial como político, en el que el desarrollo económico y social puede ser regulado de forma más eficaz y exitosa que desde una lejana capital. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de sociedades caracterizadas por cierta variedad étnica y/o lingüística parece además razonable dotar a estas de instrumentos de autogobierno a nivel regional que preserven y promuevan dicha diversidad cultural. Mas también diferencias de tipo geográfico, como por ejemplo la insularidad de algunos territorios en España y Portugal, que suele acarrear fuertes desniveles económicos frente al continente, han encontrado en la descentralización una solución institucional más acorde con su realidad. Finalmente, y a un nivel más normativo, desde la teoría de la democracia, la descentralización aparece como un modelo de organización basado en una mayor participación ciudadana, pues multiplica la cantidad de centros decisarios al tiempo que los acerca a la sociedad.

El caso de Bolivia que aquí nos ocupa, que desde una descentralización administrativa en vigor parece querer avanzar en dirección hacia una descentralización política, justifica el análisis del funcionamiento de los sistemas organizativos estatales federales o descentralizados políticamente. Deberemos primeramente hacer hincapié en el hecho de que no existe un único modelo de descentralización política, sino que es

este siempre dependiente del contexto determinado y la contingencia política. Así, el tamaño territorial del Estado, las metas variables asociadas al, la homogeneidad o heterogeneidad social, además de la cultura política del país, son elementos que condicionan en buena medida el alcance de la descentralización política en la realidad, por encima de la configuración sobre el papel (Nohlen 2003). Salvando las distancias entre Estados unitarios y Estados federales, hemos señalado en otra oportunidad que los Estados unitarios descentralizados políticamente funcionan según una lógica federal, por lo que a continuación, siguiendo un enfoque empírico y comparativo, nos referiremos a dos ejemplos europeos de descentralización política, el federalismo alemán y el Estado español de las Autonomías, para llevar a cabo un breve análisis de sus virtudes y defectos como sistemas de organización estatal. Especial atención merecerá el sistema español, pues ha servido de modelo para el proyecto autonomista propuesto desde el Departamento de Santa Cruz.

Todo orden federal se distingue por ser un «compromiso institucional entre la integración política y la igualdad de las condiciones de vida, por una parte, y la autonomía regional y la diversidad, por otra» (Schultze 2004). La búsqueda del equilibrio entre integración y autonomía, el polo centrípeta y el centrífugo que configuran el sistema descentralizado, confiere a estos sistemas su carácter procesal. Según un criterio clasificatorio del federalismo referido a las funciones u objetivos del sistema, veremos que el federalismo alemán es claramente de tipo centrípeta, pues inscribe en su Ley Fundamental la meta de la igualdad de las condiciones de vida como principio normativo. En su origen, además, el federalismo alemán partía del objetivo de crear un sistema que opusiese barreras institucionales a la concentración totalitaria de poder que se dio durante el Tercer Reich. Es un hecho constatado que la sociedad alemana es una sociedad altamente homogénea, siendo las diferencias culturales y socio-económicas interregionales más bien mínimas, excepción hecha de los cinco Estados miembro del Este que ingresaron a la República Federal por medio de la unificación alemana.

Por su parte, el Estado español de las Autonomías busca en su Constitución el equilibrio entre ambos polos: intenta garantizar la diversidad cultural y lingüística presente en su territorio, pero también la integración de sociedades heterogéneas. Es decir, trata de compaginar dos metas, que a veces resultan contraponerse fuertemente, tal y como el pro-

ceso de descentralización nos muestra. Solo teniendo en cuenta el origen de la descentralización política española como un proceso puesto en marcha paralelamente a la redemocratización del país, motivado en gran parte por las reivindicaciones autonomistas de las llamadas «nacionalidades históricas», podemos entender la pugna entre las tendencias centrífugas y centrípetas que sigue caracterizando el sistema político español más de veinticinco años después de su configuración inicial. Es cierto que las diferencias socio-económicas interregionales han logrado suavizarse, aunque también es cierto que siguen existiendo. Al mismo tiempo, las diferencias culturales, especialmente la variedad lingüística, se han conservado. Quizás el rasgo más relevante sea el de las diferencias de tipo político, en referencia a que la representación de las regiones a nivel central a través de partidos políticos de implantación regional es muy desigual, puesto que sólo existen partidos autonomistas o nacionalistas de peso en aquellas Comunidades Autónomas de donde parten las tendencias centrifugas, con excepción de los nacionalistas canarios (Nohlen/Hildenbrand 2005).

Con relación a la arquitectura político-institucional, el federalismo puede ser bien cooperativo, o dual. El primer tipo establece la división funcional de tareas según tipos de competencia, fomentando un proceso político basado en el principio de *checks and balances*. El segundo tipo, por el contrario, establece un reparto de competencias según campos de política, así como la separación de poderes. El federalismo alemán es, junto con el austriaco, el caso más representativo del modelo cooperativo. Hay dos criterios muy relevantes: el primer criterio se refiere a los tipos de participación de los Estados miembro en el proceso de formación de la voluntad política de la Federación, que en el caso alemán se produce a través de una Segunda Cámara constituida por representantes de los Estados miembro, mientras que en el federalismo dual la Segunda Cámara es elegida por votación popular; el segundo criterio toca a la estructura de la constitución financiera, es decir, al tipo de financiación del sistema, caracterizándose el modelo cooperativo alemán por una integración tributaria con idénticas tasas impositivas, además de una compensación financiera vertical y horizontal, mientras que el federalismo dual se distingue por una competencia tributaria separada y competitiva, así como por tasas impositivas que varían de un Estado miembro a otro.

Centrándonos en el funcionamiento federalista de las instituciones del sistema político, podremos constatar que el español es un caso de federalismo asimétrico, es decir, no es ni cooperativo ni dual. El Estado autonómico español sigue siendo un Estado unitario, por lo que no es de extrañar que en este sistema falte una verdadera cámara de representación regional, puesto que el Senado se constituye a través de dos lógicas distintas de representación, mas, esencialmente, no dispone dentro del sistema político de un peso comparable al de la Cámara de Diputados. Actuales proyectos de reforma tiende n hacia un modelo cooperativo, aunque los partidos nacionalistas periféricos son poco partidarios de esta solución. Por otra parte, existe un sistema de reparto de competencias muy ambiguo, aunque de tendencia dual, en el sentido de que promueve un proceso separado de toma de decisiones y una dinámica bilateral en las relaciones intergubernamentales. Dadas la baja eficacia de los foros de cooperación existentes y la alta dependencia económica de la mayor parte de las Comunidades Autónomas frente al Estado central, nos encontraríamos aquí con una forma inacabada o imperfecta de federalismo dual. Por último, en relación a la constitución financiera salta a la vista una de las mayores asimetrías del sistema, como es la existencia de dos regímenes financieros diferentes, razón por la cual la financiación autonómica es objeto constante del debate político. Existe, eso sí, un instrumento de compensación interterritorial.

Creemos básico subrayar el hecho de que la política en el federalismo está determinada en un grado decisivo por los patrones de acción de los actores políticos. Al mismo tiempo, existe una estrecha vinculación entre la dimensión normativa, el sistema de instituciones y la cultura o estilos políticos. Es así como el federalismo cooperativo exige y fomenta un estilo político de participación, de distribución proporcional, de negociación y conciliación con el objetivo de decisiones conjuntas, mientras que el federalismo dual apuesta por la competencia y la diversidad dentro de un sistema de negociación más laxo que ofrece la posibilidad de abstención (*opting out*). El caso alemán concuerda totalmente con el modelo cooperativo en su cultura política de consenso y participación. Sin embargo existen otras variables no menos importantes, tales como el proceso de concentración del sistema de partidos y la tendencia centrista de los dos grandes partidos de masas, la mentada homogeneidad de la sociedad alemana, así como el llamado «milagro alemán», con la

consiguiente capacidad distributiva que habría facilitado la igualación de las condiciones de vida en todo el país.

La cultura política en España, por el contrario, presenta rasgos de negociación bilateral, a veces en absoluto suscritos a la búsqueda de consenso. Si bien con el tiempo se han logrado establecer ciertas pautas de cooperación, las relaciones intergubernamentales, así como la política autonómica en general, se mantienen supeditadas a las mayorías parlamentarias, hecho este que determina los tonos y los estilos políticos. Se puede constatar que la existencia de mayorías absolutas en las Cortes da paso al empleo de estilos políticos de talante, llamémosle, poco democráticos. El consenso se busca cuando la distribución de los votos en el parlamento español dota a los nacionalistas periféricos de una función de bisagra, clave para asegurar la gobernabilidad. Por otra parte, las actitudes de los partidos nacionalistas periféricos frente al gobierno central se caracterizan por una desconfianza muy marcada en el caso de los vascos, pero presente también entre los catalanes. En ambas regiones, País Vasco y Cataluña, se vienen defendiendo con éxito electoral tendencias centrífugas dirigidas a preservar y fomentar un estatus de privilegio o de diferencia frente a las demás Comunidades. Este hecho se une al de la pervivencia de la organización terrorista ETA y de posiciones favorables a la secesión del País Vasco, creando un clima de tensión e incluso crispación políticas manipulado medial y partidariamente por unos y otros, que interfiere negativamente en un debate sobre el proceso de descentralización aun abierto.

Tercera parte

¿Cuáles son entonces las virtudes y los defectos de los ejemplos aquí referidos? Hemos dicho que el federalismo alemán es de tipo cooperativo. Las ventajas de este modelo de organización estatal son tanto la gran estabilidad del sistema, como una gran integración, efectuada a través de la articulación de numerosos intereses. Con el tiempo, sin embargo, el modelo ha evolucionado hacia un sistema de decisiones conjuntas, de carácter fuertemente ejecutivo, habiendo sido compensado el aumento de materias de legislación exclusiva de la Federación por una creciente participación de los gobiernos de los Estados miembro en la toma de decisiones del nivel federal. Esto ha vaciado de contenido los

parlamentos de los Estados miembros, limitando así la participación, mas también ha hecho enormemente difícil establecer las responsabilidades concretas por las políticas implementadas, con lo cual se ha creado un déficit de legitimación democrática. A fuerza de tanto consenso entre los partidos, las políticas resultantes suelen ser excesivamente cortoplacistas y de poco impacto. De hecho, el federalismo alemán se enfrenta desde hace algunos años a nuevos desafíos que de momento no está sabiendo resolver, pues su particular estructura ha resultado ser impermeable a todo tipo de reformas.

En el caso español, debemos acreditar como un éxito del proceso de descentralización el hecho de que el histórico conflicto entre el centro y la periferia haya conseguido ser adaptado al marco de las instituciones democráticas, legitimándolas. La mejora y modernización de los servicios estatales es percibida, no sin razón, como un logro del nivel intermedio. El sistema ha demostrado una gran flexibilidad y ha permitido en todo momento la gobernabilidad. Sin embargo, el desarrollo gradual de la descentralización, un proceso que aun hoy no ha llegado a su fin, sin olvidar la pervivencia del conflicto vasco, han convertido la política autonómica en un tema rodeado de constantes fricciones. Tanto protagonismo tiene sin duda algo de irregular, pues se presta a la manipulación polarizante de los partidos políticos, alejándose así la posibilidad de que se establezca un clima moderado que propicie un debate serio y consensuado sobre el modelo de organización territorial al que se quiere aspirar. Las tendencias centrífugas inherentes al sistema hacen pensar en una suerte de *perpetuum mobile*, considerando que actualmente se está fraguando una reforma constitucional en torno al rol del Senado y se preparan nuevos estatutos de autonomía en varias regiones. Dada una cultura política que se presenta ocasionalmente como deudora de tradiciones autoritarias pasadas, las prácticas de consenso y cooperación que serían recomendables en un sistema político de funcionamiento quasi-federal no siempre forman parte del estilo de las élites implicadas, una incoherencia que desgasta y deslegitima un sistema de organización estatal necesariamente más plural y complejo que el unitario-centralista.

Cuarta parte

En América Latina las políticas descentralizadoras se ponen en marcha paralelamente a la redemocratización de muchos países del continente, lo

cual hace comprensible que del nuevo principio de organización estatal se espere sobre todo una mayor participación ciudadana y, por ende, una mayor legitimidad de los sistemas democráticos en vías de consolidación. Tales expectativas pueden, sin embargo, verse frustradas por una cultura política muy arraigada en el centralismo y no siempre coherente con las instituciones democráticas restauradas, que se muestra con frecuencia reticente a aceptar medidas autonomistas por temor a que estas conduzcan a aun mayores desequilibrios regionales e incluso a la desintegración del Estado. Cabe recordar aquí la pugna de larga tradición en la región entre unitarios y federales, solventada mayormente en pro del centralismo como modelo de Estado.

Los recientes acontecimientos acaecidos en Bolivia hacen pensar en una reactualización de este histórico conflicto. Las diferentes posiciones entre los Departamentos orientales del Llano, que abogan por una descentralización política de la que se prometen una mejoría de su relativa situación de riqueza, y los Departamentos del Altiplano, que temen ver cimentadas las diferencias económicas regionales a través de la autonomía, bien pueden ser interpretadas como tal. Por otra parte, Bolivia presenta una larga tradición de desunión entre Estado y sociedad civil, traducida en parte en una falta de respeto ante las instituciones gubernamentales, que no ha variado a pesar del sinfín de cambios y reformas constitucionales que caracterizan la historia política del país. Tal desarrollo hace sospechar que el problema radica menos en las instituciones políticas concretas y más en el tipo de cultura política existente. En sintonía con esta tradición, es imaginable que un nivel intermedio departamental, fortalecido por medidas que lo doten de autonomía política, sea percibido como el instrumento idóneo con el que enfrentarse legalmente al Estado central. La experiencia española dispone de ejemplos que corroboran un desfase entre la realidad política democrática y plural existente y la percepción subjetiva negadora de esta realidad que se mantiene en parte de la población, una percepción alimentada por una clase política del nacionalismo periférico, que es la encargada de traducir dicho desfase en reivindicaciones políticas a favor de una mayor autonomía. Los mismos mecanismos actúan a la hora de legitimar reivindicaciones en contra de la solidaridad interregional. Las tendencias disgregadoras que se dan en el sistema de partidos boliviano, donde distintos partidos populistas y movimientos sociales han irrumpido con

fuerza, menoscabando así la posición de los partidos tradicionales, no parecen crear el clima adecuado para la cultura pactista que requiere un sistema descentralizado políticamente.

No queremos aquí hacer de pájaros de mal agüero. Reivindicadas durante la redemocratización en los 80, las políticas descentralizadoras se emprendieron en Bolivia en la década de los 90 y resultan imparables. La «Ley de Participación Popular» de 1994, encargada de regular la descentralización en el tercer nivel y que ha dotado a los municipios de un régimen autónomo notablemente amplio en el que se administran en coparticipación el 20 % de los recursos tributarios, ha tenido impactos positivos. Por el contrario, la «Ley de Descentralización Administrativa», que entró en vigor en 1996, ha tenido un bajo impacto que deslegitima las reformas introducidas (Böhrt Irahola 2004). Tanto la controvertida elección presidencial «a dedo» del prefecto, como la debilidad institucional del consejo, además de la debilidad financiera de las prefecturas, cuyo errático diseño institucional ha dificultado el cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas, hacen comprensibles y deseables reformas que fortalezcan el nivel intermedio, sin duda el eslabón más débil del sistema de descentralización boliviano.

Quinta parte

Estoy llegando al término de mi conferencia. Resumiendo con intención operativa las experiencias de Alemania y España respecto a sus sistemas descentralizados políticamente, salta a la vista que no son del todo positivos. Mientras que en Alemania, el Estado Central, la federación, fue el producto de los Estados miembros que existieron antes, lo que explica el impulso integrador del caso, en España, el proceso de descentralización se desarrolló a partir de un Estado Unitario, lo que lo hace análogo al caso boliviano en el intento de descentralizar su Estado. Ambos casos comparten el impulso desintegrador. La descentralización política se forjó en España por presión de tres nacionalidades históricas. Ellas liberaron las fuerzas para un proceso dinámico que no culminó con la Constitución acordada en 1978, hace 25 años, la que resultó ser extremadamente dilatoria respecto a la cuestión de las autonomías, –el asunto más controvertido en la constituyente– sino que sigue vigente y con diversos conflictos con relación a su constitución final. El proceso

de descentralización política misma desde entonces ha sido muy complejo, se mantuvo continuamente candente por un lado por parte de las nacionalidades históricas que demandaron cada vez más competencias, defendiendo al mismo tiempo su estatus privilegiado frente a las demás comunidades autónomas, así como por otro lado por parte de la competencia entre partidos, puesto que la causa autonómica sirve excelentemente para captar votos. La característica clave, sin embargo, –y muy diferenciadora del federalismo alemán– consiste en que el proceso autonómico español fue en su origen y lo sigue siendo en la actualidad de tendencia centrífuga. Esto se manifiesta también en la cooperación prácticamente inexistente entre las Autonomías y el Estado Central así como entre las autonomías entre sí. Las relaciones son de carácter bilateral y debido a la competencia partidaria a menudo tan confrontacional que el Presidente del gobierno se niega a recibir Jefes de gobiernos de las Comunidades Autonómicas que no son del mismo partido. Incluso, la transferencia de fondos adeudados por parte del Estado Central a la Comunidad Autonómica se ve impeditida por hostilidad partidaria.

Ahora bien: si todo esto es parte de la realidad del Estado Autonómico en España, en el contexto de un desarrollo económico destacado, de cambios fundamentales en la sociedad y en la cultura política, de integración a la Unión Europea con sus múltiples aportes al desarrollo de España, que complicada puede resultar la descentralización política, que difícil el *modus operandi* de un Estado Autonómico en Bolivia en condiciones mucho más adversas. Temo que los propulsores de la idea de las autonomías en Bolivia, conforme a su lógica de que todo mal proviene del Centro o del Estado, ven sólo las presuntas bondades de un estado de Autonomías y se niegan a considerar los riesgos. Estos riesgos son especialmente en el caso boliviano altísimos debido a las condiciones mucho más desfavorables para tal proyecto que en el caso español. Temo que el remedio para curar al paciente se convierta en el veneno que termine con él definitivamente. Quisiera sugerir que pensemos el tema de las autonomías de forma responsable en la dimensión analítica así como en la dimensión operativa, por ejemplo no como aspiración regional, sino como proyecto nacional, y con impulsos integrativos y cooperativos. La Asamblea Constituyente podría ser un foro para llevar a buen término este debate.

§V

JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y
JUSTICIA ELECTORAL

JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA^(*)

El título de mi conferencia abre una perspectiva de análisis que es típica para investigaciones politológicas. Consiste en establecer una relación causal entre los fenómenos enfocados, es decir, aquí entre la jurisdicción constitucional y la consolidación de la democracia. ¿Cuál es el efecto que tiene la jurisdicción constitucional sobre la consolidación de la democracia? De forma análoga, la Ciencia Política ha estudiado la relación causal entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, llegando a precisar en qué condiciones la variable independiente ejerce tales u otros efectos sobre la variable dependiente (véase Nohlen 2004). ¿Podemos proceder analíticamente de forma parecida respecto a nuestro tema de hoy? ¿Podemos esperar llegar a semejantes alcances, aunque la relación parezca más compleja y como tal menos susceptible a mediciones empíricas?

La pregunta parece aún más pertinente dado que nuestro tema está prácticamente ausente en la literatura politológica. Consideraciones sobre la consolidación de la democracia se refieren al mundo de las democracias de la tercera ola y respecto a este grupo de países, raras veces involucran la jurisdicción constitucional como objeto relevante. En el

(*) Texto revisado y ampliado de la conferencia magistral, pronunciada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, el día 17 de octubre de 2007. Agradezco el apoyo de José Reynoso en la preparación de la versión castellana del manuscrito.

ámbito del derecho público, allí sí encontramos este tipo de referencias, incluso en rápido aumento, las que, sin embargo, se caracterizan por su grado de generalización y una tendencia a sobre o subestimar la importancia de la jurisdicción constitucional en sus efectos sobre la consolidación de la democracia.

Nuestro conocimiento proveniente de la experiencia nos dice que la relevancia de una variable tratada como independiente respecto a otra dependiente, en el campo de las ciencias humanas es siempre relativa. Así, en la primera parte de mi conferencia, me dedicaré a la multidimensionalidad del problema, refiriéndome a los factores que influyen en el proceso de la consolidación de la democracia. Por experiencia sabemos también que la relación enfocada depende de los conceptos que se aplican, en nuestro caso, del concepto de democracia y del concepto de consolidación que tengamos. En este sentido, en segundo lugar, introduciré en la multidimensionalidad de los conceptos y en la relevancia que dentro de los diferentes conceptos alcanza la jurisdicción constitucional. Nuestro conocimiento proveniente de la experiencia nos dice, además, que a menudo se establecen interdependencias entre las variables observadas. Así, en tercer lugar, mis consideraciones apuntarán a la interrelación recíproca (*Wechselwirkung*) entre democracia y jurisdicción constitucional, destacando el carácter político de su relación. Por último, por experiencia sabemos que el contexto importa. Tal vez conocen mi escrito «El contexto hace la diferencia» (Nohlen 2003), publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el que hice énfasis en la necesidad de diferenciación (conforme con Spencer-Brown 1969) entre instituciones y contexto, demostrando además cómo el contexto interviene en los efectos que exhiben las instituciones (véanse también Nohlen 2006 sobre el institucionalismo contextualizado y Ortiz Ortiz/ Reynoso Núñez 2007). Lo mismo puede hacerse valer para el derecho. Como apunta José Afonso da Silva (2005:17), «la misma norma o el mismo texto normativo tiene un sentido o significado diferente cuando está situado en contextos diferentes». Enfocando en seguida las funciones de la jurisdicción constitucional, me dedicaré, primero, a los requisitos irrenunciables que tienen que darse y las condiciones favorables que fomentan el cumplimiento de sus funciones por parte de los tribunales constitucionales, y segundo, entraré en algunos ámbitos de jurisdicción constitucional en búsqueda de su relevancia para la consolidación de la democracia. Finalmente, terminaré mi charla afir-

mando el carácter circular de la relación entre jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia, resumiendo algunas de las afirmaciones que de manera diferenciada se han hecho con respecto a ella.

De este programa se desprende que –aunque siendo institucionalista– no me va interesar hoy el diseño institucional de los tribunales constitucionales (su modelo, su composición, sus competencias, sus reglas procesales, que obviamente difieren según los casos y, sin lugar a duda, tienen efectos relevantes), sino su relación funcional en el sistema y en el proceso político. Tampoco nos interesa aquí el origen kelseniano o austriaco de la jurisdicción constitucional y la diferencia de su versión europea con el *judicial review* estadounidense, objetos tantas veces tratados y recapitulados en los recientes trabajos comparativos (véanse el Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional y los recientes libros colectivos sobre la materia, por ejemplo García Belaunde/ Fernández Segado 1997, Ferrer Mac-Gregor 2005, Palomino Manchego 2005). El enfoque funcionalista tiene en su centro el papel real de la jurisdicción constitucional en el sistema político (Grimm 2006: 793). Su aplicación se ve aún más fundamentada por la reciente tendencia en el derecho público de tematizar no tanto el Estado, ni el Estado de derecho, ni el Estado social, sino el Estado constitucional en sus dimensiones funcionales (véanse Valadés, D./ Carbonell, M. 2006, Salazar Ugarte 2006). De igual manera, se observa en la Ciencia Política la tendencia de tematizar no el Estado, sino las instituciones y la estructura institucional, o sea, de observar lo público en un nivel, en el que es posible precisar más los objetos de estudio y tratarlos como variables en su interrelación causal. Así, los tribunales constitucionales se encuentran en el mismo nivel de las demás instituciones constitucionales (aunque la jurisdicción constitucional en América Latina no siempre tiene un estatus autónomo, separado de la jurisdicción ordinaria).

Multidimensionalidad de los factores en el proceso de consolidación

En el caso de la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos, intervienen factores de contexto que explican el por qué no existe una relación lineal entre ambos fenómenos. En el caso que estu-

diamos hoy, tampoco se da este tipo de relación causal. Existen varios factores muy relevantes que a su manera pueden tener altísima importancia para la consolidación de la democracia, incluso para el tipo de régimen político. En comparación, de entre estos factores el papel de los tribunales constitucionales parece débil. Sin embargo, esta consideración no debería irritarnos, pues conforme con la teoría del caos, factores de primer orden por sí mismos no tienen que ejercer necesariamente grandes efectos, mientras que mínimas modificaciones provenientes de factores secundarios pueden tenerlos, percibidos sobre todo si el análisis integra perspectivas de mediano o largo alcance. Por otra parte, si nos damos cuenta de la multidimensionalidad de factores que influyen en el proceso de la consolidación democrática en América Latina y del reducido papel de los tribunales constitucionales, nos protegemos frente a la exageración de la importancia atribuida a la jurisdicción constitucional en este proceso, cuya parte concomitante podría resultar en sobre cargarla con funciones que sencillamente no puede cumplir.

En las explicaciones causales que se han dado en la literatura científica para el problema de la consolidación de la democracia en la región, se puede distinguir a grandes rasgos entre (1) la hipótesis de la carencia económica que apunta al insuficiente desarrollo económico, sustentada por la teoría de la modernización (Jaguaribe 1973; Pasquino 1974; Graciarena/ Franco 1978); (2) la hipótesis de la carencia social, que se enfoca en la persistencia de la pobreza y la desigualdad social (Midlarsky 1997; Lamounier 1999); (3) la hipótesis de la carencia política, que se basa en los déficits de la democracia de no cumplir, a las que los informes sobre el desarrollo humano de las agencias de desarrollo llaman continuamente la atención; (4) la hipótesis de la carencia político-institucional que hace hincapié en los problemas estructurales de los sistemas políticos, hipótesis con mayor consenso en el mundo académico, como señala por ejemplo el estudio del PNUD (2004) sobre la democracia en América Latina; (5) la hipótesis de la falta de confianza de la población en la democracia como el orden político preferido y en la satisfacción con los resultados de la política (véase Latinobarómetro de 1996 en adelante); (6) la hipótesis de la carencia de capital social que focaliza la sociedad y su capacidad de generar confianza en los otros. Según esta última tesis tiene que existir una cierta medida de confianza interpersonal para formar una comunidad eficiente, cuyo progreso económico y social pueda producir un sistema político consolidado (Putnam 1993).

En comparación con la variable jurisdicción constitucional, no cabe duda que los seis factores o grupos de factores enumerados alcanzan un valor explicativo mayor para el problema de la consolidación democrática. De esta manera no debe sorprender que la jurisdicción constitucional –como ya decía antes– casi no entra en las consideraciones politológicas sobre consolidación de la democracia en América Latina. Véanse por ejemplo el libro más citado, el de Linz y Stepan (1996) sobre «Democratización y consolidación de la democracia», el estudio de Mark Payne y otros (2003) titulado «La política importa», así como el informe del PNUD (2004) sobre el desarrollo de la democracia en América Latina. Por cierto, se debate el control de las instituciones, especialmente del Ejecutivo, y la manera de poner límites al ejercicio del poder. Pero entran en escena por sobre todo la sociedad civil y los medios de comunicación como principales actores garantes del poder limitado. Por lo demás, se debate el ejercicio del poder tal cual, no tanto el ejercicio del poder conforme a las normas constitucionales.

Multidimensionalidad de los conceptos

En el caso del sistema de partidos, existe un alto grado de consenso sobre el concepto y sus dimensiones que hay que tomar en cuenta a la hora de medir el efecto que el sistema electoral tenga sobre el mismo (véase Nohlen 2004). En el caso de los conceptos de democracia y de consolidación de la democracia no es así. Respecto a nuestras consideraciones, lo importante es que la ambivalencia conceptual existente tiene altísima importancia sobre el posible efecto que puede atribuirse a la jurisdicción constitucional en la vida política, así como a su medición y evaluación.

Si se define la democracia a la manera de Alain Touraine como «la lucha de los sujetos, en su cultura y en su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas» (Touraine 1997: 114), la jurisdicción forma parte del sistema a combatir. Cuando lo sustantivo de la democracia es la deconstrucción de su propia institucionalidad, no interesa la jurisdicción constitucional, o sólo interesa desde un punto inverso, para pasar por encima de su función en el proceso de liberación. Si se entiende la democracia en su sentido radical, de democracia directa, como la entienden algunos intelectuales y aquellos actores que quieren sustituir la demo cra-

cia representativa por la así llamada democracia participativa, la jurisdicción constitucional tiene una importancia relativa, subordinada a la toma de decisiones por parte del soberano popular mismo que en cada momento puede imponerse sobre la constitución vigente y sus supuestos guardianes. Si se entiende la democracia en su sentido representativo (para este y otros conceptos de la democracia véase Nohlen *et al.* 2006: 338-356), entonces sí la jurisdicción constitucional puede jugar un rol importante, sobre todo si se identifica la democracia representativa con la democracia constitucional, tendencia que en los últimos años ha recuperado fuerza ante la extensión del uso de los conceptos de contraste.

El concepto de la consolidación democrática, por su parte, es también multidimensional y muy controvertido, vinculado por lo demás con diferentes conceptos de legitimidad. Leonardo Morlino veía en 1986 la consolidación como un proceso que tiene como consecuencia la continua adaptación de los actores políticos a las reglas del juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad⁽¹⁾ del orden político establecido. En el marco de este inicial concepto de consolidación que se fija en los actores políticos, es fácil ubicar y evaluar alto el rol de la jurisdicción constitucional: mantener encarriladas sus acciones, el caso dado, en lo que la Constitución prescribe. Diez años más tarde, Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996: 30) distinguían ya entre varias dimensiones del problema de la consolidación: (1) la dimensión conductual: ningún actor político, social o económico persigue sus ob-

⁽¹⁾ La pretensión de legitimidad de un orden político apunta a un concepto normativo del mismo. Se puede entender como calidad objetiva de un sistema social o sistema político (por ej., la legitimidad que se le atribuye como inherente a un sistema político democrático en el marco de los horizontes mentales correspondientes, o la legitimidad entendida como el mantenimiento de la legalidad) o estar basada en escalas normativas externas, respecto a las cuales se compara esta pretensión. De acuerdo con esto, la legitimidad puede ser definida como: (1) la coincidencia de un orden político con el Derecho, en el cual está garantizada la realización de determinados principios (en la democracia, pluralismo político, derechos democráticos de participación, Estado de Derecho, etc.), o (2) la capacidad de un orden político de ser reconocido como legítimo, por lo cual la pretensión de un sistema político de gozar de legitimidad sólo existe, cuando las expectativas de comportamiento elevadas a norma expresan intereses capaces de ser generalizados (Cf. Habermas 1989, véanse también Heidorn 1982).

jetivos con medios que tengan como consecuencia el establecimiento de un sistema no democrático; (2) la dimensión actitudinal: una gran mayoría de la opinión pública mantiene la valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno, aunque esté insatisfecha con los logros de los gobiernos democráticos; (3) la dimensión constitucional: tanto el gobierno como la oposición se someten a la Constitución y solucionan sus conflictos en el marco de las reglas de juego del sistema político. Se observan grandes diferencias del rol y posible impacto de la jurisdicción constitucional en la consolidación según las dimensiones señaladas. En las dos primeras es extremadamente relativo para no decir *quantité négligeable*. Sólo en la última dimensión, llamada constitucional, la jurisdicción constitucional encuentra su enlace de forma muy explícita con el proceso de consolidación democrática. En la trilogía de dimensiones de Andreas Schedler (2002: 20), finalmente, no se sostiene de igual manera este vínculo. Schedler, tras una amplia revisión de los diferentes enfoques, destaca tres modelos de enfocar el problema de la consolidación: (1) el procesual, en el que se afirma o no si las democracias son capaces de imponerse y dominar los desafíos antidemocráticos; (2) el actitudinal, orientado a la élite política, en el sentido de que sus miembros, y sobre todo los gobiernos, desarrollan normativamente los valores democráticos, diseñan estrategias racionales y desarrollan las habilidades necesarias para mantener la democracia; y (3) el orientado a las bases socioeconómicas, en el sentido de que su desarrollo sea propicio para la continuidad democrática. Ninguna de estas dimensiones es apta para poner de relieve la función de la jurisdicción constitucional para la consolidación democrática. Incluyendo la dimensión económica al problema de la consolidación de la democracia, Schedler reintroduce no sólo una variable de alto valor explicativo cuya carrera en ciencias sociales se remonta a los orígenes de la teoría de la modernización, sino una variable que en nuestro contexto destaca por dos características: primero es la variable con menores probabilidades de sufrir efectos provenientes de decisiones de los tribunales constitucionales en su manera de incidir en la consolidación de la democracia, y segundo es probablemente la variable más susceptible a la medición en sus efectos sobre la consolidación democrática, de modo que facilita marcar diferencias en la medición de efectos de distintos factores causantes de la consolidación. En el caso de la variable económica se observa precisamente una correlación positiva entre las tasas de crecimiento económico y el grado

de satisfacción con la democracia, como señalan las encuestas (véase Latinobarómetro 2006). Podemos concluir que el desempeño del gobierno importa. Es el rendimiento político que aumenta la legitimidad de salida (*output legitimacy*) de la democracia y así su consolidación. Respecto al desempeño, la jurisdicción constitucional, como vamos a ver a continuación, puede aportar algo, aunque este algo será siempre difícil de medir. Por lo demás, es casi imposible establecer correlaciones directas y medibles entre jurisdicción constitucional y valoración o consolidación de la democracia. Por otra parte, se excluye también que una baja en la aceptación de la democracia que se pudo observar en el último decenio, sea un efecto directo de la actuación (mal evaluada) de la jurisdicción constitucional. En otros términos, tampoco existe una relación causal determinante de índole negativa entre jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia.

La relación interdependiente de los factores

Estas observaciones invitan a llamar la atención a otro conocimiento proveniente de la experiencia que apunta a la relación recíproca de los fenómenos. Incluso en el estudio de la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos, se observan efectos circulares: el propio sistema de partidos tiene influencia sobre el efecto que tiene el sistema electoral sobre el mismo. Este tipo de interdependencia es mucho más fuerte en la relación que estudiamos, especialmente por el hecho de que la jurisdicción constitucional así como el derecho público en general están percibidos como eminentemente políticos, o sea dependientes de factores que provienen de la política. Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio (2006: 424) apuntan precisamente a esta reciprocidad, cuando dicen que: «a través del derecho constitucional el derecho penetra y se introduce en la vida de la comunidad y a su vez los factores políticos, sociales y económicos determinan en buena parte el derecho constitucional». Aún más, con la creación de órganos de jurisdicción constitucional ha entrado un nuevo actor en la escena política. Respecto a su rol, Dieter Grimm (2006: 793) enfatiza que «la jurisdicción constitucional no sólo hace valer en el caso concreto las decisiones generales previas de la constitución, sino que toma también decisiones políticas por su cuenta.

Puesto que muchas veces estas decisiones tienen como objeto el comportamiento de los órganos superiores del Estado y de los partidos políticos que actúan en ellos, la jurisdicción constitucional participa, si se aplican criterios funcionales, en la dirección del Estado». Siendo los tribunales constitucionales instituciones políticas como las demás, aunque de legitimidad democrática secundaria y carentes de un aparato propio para hacer ejecutar sus decisiones, ellos disponen de importantes funciones en el proceso político con capacidad de decisión última en asuntos de alta importancia en el juego político. Dolf Sternberger (1956: 24) puntualizó: «El derecho es en sí mismo un eminentemente factor político».

En la perspectiva de la teoría de los jugadores de veto (Tsebelis 2002), los tribunales constitucionales constituyen jugadores de veto institucionales dentro del sistema político. Aunque en principio de racionalidad propia, pueden articularse dentro de ellos jugadores de veto individuales (o sea miembros de los tribunales) asociados con los partidos políticos, de modo que se puede imponer la lógica de competencia política que a su vez puede determinar decisiones en pro o en contra de otras instituciones del sistema político, especialmente referidas a la voluntad política del gobierno. Es por esto que se establece otra circularidad: al control constitucional que ejercen los tribunales sobre el Ejecutivo se añade el intento por parte de los partidos políticos y especialmente del gobierno de hacerse del control del tribunal constitucional.

En la perspectiva de la teoría sistémica, se trata de una relación entre el sistema político con su propia racionalidad, la racionalidad del poder, y de la jurisdicción constitucional con la suya, la racionalidad del derecho, o sea entre un (marcado) sistema y su entorno. Según el enfoque de la autopoiesis (véase Maturana/Varela 1984), la incidencia que tiene el factor externo, aquí la jurisdicción constitucional, es dependiente de la estructura del sistema, aquí el sistema político, y del comportamiento de los actores institucionales. Las decisiones de los tribunales constitucionales, en general (en el lenguaje sistémico) de efecto «irritante», pueden ser interpretadas como «estimulantes» y de esta manera asumidas por los actores, o percibidas como «perturbantes». La última percepción puede conducir a que el sistema (político) trate de compensarlas o impedir su cumplimiento o tomar las precauciones pertinentes

(por ejemplo sustitución de magistrados) para que no se repitan situaciones «perturbantes» debido a decisiones del poder judicial.

De todos modos, resulta claro que la influencia del factor externo nunca será determinante, sino relativo conforme a las estructuras del sistema y las mentalidades de sus actores. Dentro de esta perspectiva sistémica es posible marcar diferencias entre sistemas susceptibles de reaccionar acorde con la percepción «estimulante» o «perturbante» de la labor de la jurisdicción constitucional. Respecto a esta disyuntiva, la mayor diferencia que se impone es aquella entre democracias consolidadas y democracias que aún viven el problema de su consolidación. Mientras que el primer grupo de países se puede asociar con una interpretación «estimulante», el segundo grupo de países tiende a una percepción «perturbante». Otras diferencias pueden referirse a características de menor calibre que pueden ser transversales a la anterior categorización en grupos de países, por ejemplo una cultura de toma de decisiones jerárquica-decisionista, así como el presidencialismo y el bipartidismo. Estas mentalidades y estructuras son especialmente proclives al intervencionismo político en la esfera de la jurisdicción constitucional que por lo demás hace bien visible la interrelacionalidad de los fenómenos observados. Inversamente, todos los atributos de la civilidad, o sea «comprensión, moderación y gentileza, cualidades basadas en la estima y el respeto a otras personas» (como lo definía en otro lugar, véase Nohlen et al. 2006: 204), son favorables a la jurisdicción constitucional en su efecto sobre la consolidación de la democracia, aunque lo son también directamente para tal objetivo. Esta concordancia estriba en que «el pluralismo de los equilibrios dinámicos que se nutre de moderación, reconocimiento, respeto y diálogo recíprocos», de eminente importancia para el desarrollo democrático, constituye también «el objetivo más profundo de los tribunales constitucionales» (Zagrebelsky 2006: 324).

Un aspecto relevante para el efecto de la consolidación de la democracia que se espera de la jurisdicción constitucional, es crear y mantener cierto grado de independencia de los tribunales constitucionales frente a los demás actores. Además, para que se mejore el funcionamiento del sistema político y progrese la consolidación de la democracia, el aumento de la cantidad de jugadores de voto en un sistema político requiere que los principales actores políticos desarrollen comportamien-

tos más acordes con el modelo de consenso de toma de decisiones. Me parece que México se encuentra actualmente en esta encrucijada. Otro aspecto relevante consiste en modificar la percepción de las decisiones jurisdiccionales por parte de los actores políticos de «perturbante» en «estimulante». Sin embargo, el proceso de la consolidación involucra a ambos lados. En la democracia constitucional el fin de la Constitución y la función de la jurisdicción constitucional no deben agotarse –acorde con la vieja tensión entre Estado y sociedad en América Latina– en limitar al gobierno, sino tienen que posibilitar y fomentar el gobierno democrático capaz de atender a las demandas de la gente, procurando mayor legitimidad de salida al sistema de gobierno y apoyando por este camino a la consolidación de la democracia. Es el camino más seguro para propiciar relevancia a su propio quehacer.

Funciones de la jurisdicción constitucional

En términos generales, existe alto consenso sobre la función de la jurisdicción constitucional, de modo que no conviene demorarse en este foro de especialistas en la materia mucho en esto. Sin embargo, conviene puntualizar que en principio, su función no es ni debe ser de forma directa la consolidación de la democracia por la simple razón que ya hemos dado a entender: tan exigente objetivo depende de tantos otros factores mucho más importantes de modo que los tribunales constitucionales, en caso de peligros de derrumbe inminente, son obviamente incapaces de contrarrestar o contener el proceso.

Esta tesis no se ve deslegitimada por el reciente análisis de Ahumada Ruiz (2005: 302 y sig.), que afirma que la garantía de la Constitución no ha sido nunca la principal función de los tribunales constitucionales. Ella considera que su contribución más notable se ha producido en el plano político y tiene que ver con su participación en la consolidación del sistema de democracia constitucional, orientando la actuación de los poderes públicos y ayudando a generar usos y comportamientos democráticos tanto en el ejercicio del poder como en la sociedad. Esta tesis presupone, sin embargo, la definitiva consolidación de la democracia según patrones del constitucionalismo democrático. La realidad política de América Latina es otra y no confirma el

análisis: persisten los retos a la democracia, y últimamente se han extendido especialmente aquellos referidos a la democracia constitucional, como vamos a ver en adelante. Nuevamente el contexto hace la diferencia. *Ex ante* de la consolidación democrática, la incertidumbre sobre su desenlace no permite un balance tan determinante de la actuación de los tribunales constitucionales.

Conviene, además, cuidarse en individualizar demasiado las funciones de la jurisdicción constitucional, pues con la precisión se expone su actuación a nivel empírico a una prueba que no pasa fácilmente de forma positiva. Por ejemplo, es cierto que la jurisdicción constitucional puede contribuir a la extensión de valores democráticos, pero tampoco conviene establecerlo como objetivo directo, sino como efecto colateral deseado. De otra manera, la medición de la aceptación de la democracia como norma que ha exhibido una tendencia a la baja en América Latina en el último decenio (véanse las entregas anuales desde 1996 de Latinobarómetro) podría figurar como prueba empírica del fracaso de la jurisdicción constitucional en este su desempeño.

El posible aporte de la jurisdicción constitucional a la consolidación de la democracia puede resultar como efecto inherente del desempeño de su función principal: de cuidar el cumplimiento de las normas de la Constitución por parte de los órganos públicos. El cumplimiento de esta función por su parte está vinculado a diferentes condiciones externas que interactúan con la jurisdicción constitucional.

Requisitos y condiciones para la jurisdicción constitucional

Si hemos llegado a este punto de hacer depender la jurisdicción constitucional de factores políticos, económicos y sociales, conviene indagar estos factores que quisiera diferenciar entre requisitos irrenunciables y condiciones favorables, como se dan en América Latina hoy.

Requisitos irrenunciables

Respecto a los requisitos irrenunciables, quisiera mencionar primero la existencia de un Estado constitucional. La jurisdicción constitu-

cional presupone la constitucionalidad de la estructura del Estado. Sin Constitución en el sentido material del concepto no habrá constitucionalidad ni jurisdicción constitucional. Los respectivos requisitos son bien conocidos: derechos humanos, principio democrático, separación de poderes, como mínimos. Sólo el establecimiento de un Estado constitucional hace posible el control de concordancia con la norma del proceso político y de las decisiones emanadas de este proceso. Imponiendo límites al ejercicio del poder, por ejemplo en la protección de los derechos de las minorías (véase Montilla Martos 2002), este control puede tener efectos positivos sobre la consolidación de la democracia. Por lo demás, el Estado constitucional sustrae determinados principios sustanciales con sí mismo a decisiones a través del proceso democrático, limitando las modificaciones constitucionales y garantizando a través de las así llamadas «cláusulas de eternidad» la identidad del Estado constitucional. Así, el tipo de Estado constitucional ha comenzado –según Peter Häberle (2006: 289)– a ‘institucionalizar’ y a ‘constitucionalizar’ el proceso constituyente, anteriormente concebido como ‘salvaje’, ‘originario’, que comenzaba explosivamente desde ‘cero’.

Como observamos en América Latina, mientras se ha establecido el Estado constitucional en términos formales, en términos materiales sigue siendo una aspiración. Recientemente se escuchan voces que lo menosprecian, argumentando que un sistema de democracia constitucional con una Constitución sustrae determinadas materias a la decisión a través del proceso democrático y delega en los jueces la competencia para decidir sobre el contenido y alcance de ciertos derechos considerados fundamentales, y apuntando que la democracia constitucional constituye «una opción por un sistema de democracia restringida, rebajada, más limitada y no de democracia sustantiva» (Ahumada Ruiz 2005: 125). Al mismo tiempo, se observan reformas constitucionales y procesos constituyentes que sobrepasan la constitucionalidad del orden político y el respectivo control por parte de órganos pertinentes.

El segundo requisito irrenunciable consiste en que tiene que tratarse de una democracia. Ya hemos señalado las diferencias en el concepto de democracia. Quisiera estar bien claro en que la condición irrenunciable consiste en la existencia de una democracia representativa que se define, según Robert Dahl (1971), por la participación a través de elec-

ciones libres y por el pluralismo político a través de la competencia entre diferentes partidos políticos para llenar los mandatos de representación y para ocupar los puestos de gobierno. Se podría evocar también a Norberto Bobbio (1996) con su definición de la democracia como un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, sin decir nada del contenido o resultado de las mismas (véase Salazar Ugarte 2006: 136 y ss.) Cuando se introducen principios, contenidos y funciones en la definición, lo importante en nuestro contexto es que se relativiza con la importancia de las reglas también la de cuidar por su cumplimiento. Recientemente, un constitucionalista (Núñez Muñoz 2007: 52) atribuía a la democracia la principal función de «asegurar la libertad de los individuos frente al Estado». De allí concluía que «el sujeto protagónico es el individuo participativo». Y seguía argumentado que es necesario promocionar una nueva ciudadanía, centrada en la participación y la cultura política democrática para la consolidación de estos sistemas. Así, decía que la participación está íntimamente ligada al acceso en la toma de decisiones en los asuntos políticos y tiene como función legitimar los sistemas políticos democráticos. Estas ideas parecen inocentes pero sirven de antecedentes para postular un concepto de democracia diferente que recientemente se está articulando en forma de la democracia participativa. Sus protagonistas no se restringen a pedir que se introduzcan mecanismos de democracia directa en la democracia representativa, experiencia que han vivido ya muchos países con mayor o menor éxito (para América Latina véanse Valadés 2000: 39-44, y Zovatto 2007: 134-161). La idea que se promueve es sustituir la democracia representativa por una de tipo participativa. Repito: la jurisdicción constitucional sólo tiene sentido en una democracia constitucional, con garantías constitucionales de los derechos humanos y los derechos políticos, con separación de poderes dentro de un Estado de derecho, un bloque de constitucionalidad que antecede las decisiones que pueda tomar el pueblo a través de los canales de participación directa. Si al contrario, en una democracia participativa, toda estructura y toda decisión están sujetas al veredicto del soberano popular, incluso de liquidar derechos integrantes del bloque de constitucionalidad, de abdicar a la democracia y de establecer una dictadura (véase Hermet 1989), no habrá jurisdicción constitucional. El Tribunal Constitucional sería una farsa, como demuestra ya el caso venezolano, donde la Sala Constitucional

del Tribunal Nacional de Justicia se declaró incompetente en asuntos de su competencia o interpreta actos obviamente inconstitucionales como legitimados por el proceso que este país actualmente pasa de una democracia representativa a otra participativa (véase Nohlen/Nohlen 2007). Sin embargo, no es necesario citar casos extremos. Cuando el Ejecutivo convoca a un referendo, sin haber cumplido con los requisitos constitucionales –por ejemplo el de disponer del apoyo mayoritario, a veces calificado del parlamento– y el Tribunal (*Conseil Constitutionnelle*) se declara incompetente –como ocurrió en Francia en el referendo sobre la introducción de la elección directa del presidente en 1962, impulsado por el General de Gaulle– el resultado del referendo, si es positivo, es considerado capaz de curar la inconstitucionalidad de su origen. La democracia directa permite legitimar acciones inconstitucionales *ex post*. ¿Qué importancia le queda para el control de constitucionalidad por un respectivo tribunal? En resumen, concuerdo con Diego Valadés (1998: 17 y 43): el control del poder únicamente existe en un sistema constitucional de orden democrático-representativo.

Como tercer requisito irrenunciable quisiera estipular que la jurisdicción constitucional tiene que ser establecida de tal forma, a lo mejor autónoma, de modo que pueda cumplir efectivamente con sus funciones. En América Latina es notable el desarrollo de la jurisdicción constitucional en los últimos dos decenios. Se refleja también en el auge de la jurisdicción constitucional como materia académica. Sin embargo, la autonomía de los órganos pertinentes sigue cuestionada. Se observan luchas por el control político de los tribunales, intervencionismo del Ejecutivo, sustitución de jueces que toman decisiones adversas al poder en ejercicio. La defensa de la Constitución queda al margen por sobre todo por procesos constituyentes que recientemente se han constituido en América Latina como el mecanismo más eficaz de cambio de las relaciones de poder.

Condiciones favorables

Al lado de las condiciones irrenunciables, hay que considerar condiciones que pueden fomentar el buen ejercicio de las funciones de la jurisdicción constitucional. La primera condición favorable que me viene en mente es la existencia de un Estado de derecho. En este foro, no

conviene defender más esta opción. Por otra parte, se podría argumentar –como lo hace Jorge Carpizo (2007: 99 y ss.) en su último libro– que el Estado constitucional y el Estado de derecho forman un insoluble conjunto, aunque «el Estado de derecho no es siempre la misma cosa» (Zagrebelsky 2006: 312). Sin embargo, frente a la desconfianza que siguen teniendo los pueblos respecto al Poder Judicial –como constan las encuestas de Latinobarómetros y sondeos nacionales (véase también Ahrens/ Nolte 1999)–, es tal vez conveniente diferenciar entre jurisdicción normal y jurisdicción constitucional, pues esta última como órgano político en competencia con otros de origen democrático, necesita este tipo de legitimidad para cumplir con sus funciones.

La segunda condición favorable consiste en la permanencia del orden constitucional. Para que la Constitución pueda formar una referencia con autoridad, es necesario que tenga continuidad. Si los órganos, cuyos actos tienen que ser controlados por la jurisdicción constitucional respecto a su concordancia con la norma, pueden modificar la Constitución según les conviene, la función descrita está en el fondo obsoleta. Por lo demás, «una Constitución que sobrevive con incansables modificaciones se degrada al nivel de una ley ordinaria y la materia constitucional se confunde con la lucha política cotidiana» (Zagrebelsky 2006: 318). De la continuidad de la Constitución dependen otras condiciones de la efectividad de la jurisdicción constitucional, por ejemplo, el desarrollo de una cultura de constitucionalidad, tal vez el factor más importante para el ejercicio del poder conforme a la Constitución, más importante tal vez que la propia Constitución. Es por eso que algunos países no tienen ni Constitución ni jurisdicción constitucional, pero cumplen con el criterio de un Estado democrático constitucional. La continuidad de las constituciones es –como demuestra una comparación sencilla entre Europa y América Latina– tremadamente dependiente del contexto.

Estas consideraciones no involucran un concepto estático de la Constitución. Como señala la teoría sistémica, para que el sistema cumpla con su función clave de sobrevivir, tiene que modificarse constantemente. Las constituciones no son inertes, viven también su vida, lo que se ha expresado en el concepto de Constitución viviente (*lebende Verfassung*, Sternberger 1954), «sensible a las exigencias constituciona-

les del tiempo que cambia» (Zagrebelsky 2006: 316). En términos generales, las adaptaciones a los tiempos cambiantes pueden producirse por diferentes caminos. El más ostentoso es el de las reformas constitucionales (me refiero a reformas o revisiones sustanciales y no a modificaciones de menor rango que suelen también producirse; véase Congreso Internacional 2005), aunque constituyen a veces caminos bastante complicados por los procedimientos especiales que se contemplan en las constituciones para conservar la continuidad normativa.

Estas precauciones a menudo conducen a efectos contraproducentes en términos de que desencadenan un proceso de sustitución de la Constitución inerte por una nueva, iniciado por un referendo y el siguiente establecimiento de un constituyente, en el que se pierde todo sentido de continuidad. Últimamente, este proceso, resultante de las crisis de gobernabilidad democrática en Venezuela, Bolivia y Ecuador, tiende a la demolición institucional de las instituciones de la democracia representativa y del Estado de derecho, sin que la jurisdicción constitucional tenga medios para impedirlo (Brewer-Carías 2002 y 2007).

El otro camino es el de la interpretación constitucional por parte de los jueces constitucionales (véase al respecto la compilación de estudios de Ferrer MacGregor 2005, véase también Ezquiaga Gamuzas 2008). Es un proceso por cierto inverso: Según Hector Fix-Zamudio y Jorge Carpizo (2006, 425 y sig.), por un lado «el cambio y las modificaciones de la realidad afectan y deben afectar la interpretación de la Constitución», por el otro, «la interpretación es uno de los caminos para adecuar la norma a la realidad, es un esfuerzo para que las normas no caigan avalladas ante los constantes golpes de la vida». Aunque la interpretación ajustada a los cambios de la vida es menos ostentosa, sale fácilmente a la vista la importancia de la jurisdicción constitucional para hacer viable la democracia.

Las alternativas descritas se observan nítidamente cuando las constituciones que se introdujeron en tiempos autoritarios, enfrentan el cambio de régimen. Así, Chile optó por continuas reformas de la Constitución autoritaria de 1980, acordando en el correr del tiempo 18 reformas constitucionales, hasta llegar a una Constitución democrática, en palabras del Presidente Ricardo Lagos a «Una nueva Constitución..., acorde con el espíritu de Chile, con el alma permanente de Chile» (Ríos Alvarez

2006: 617 y 637). En Perú, en cambio, fue la jurisdicción constitucional la que trató de adaptar las normas constitucionales a la realidad. Samuel B. Abad Yupanqui (2005) destaca «cómo el aporte del Tribunal Constitucional ha sido determinante para precisar el alcance de lo dispuesto en la Constitución de 1993, e, incluso, para asumir un contenido distinto de la misma que en varios aspectos se ha alejado de la intención de quienes en su momento la elaboraron» (cit. según Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 2006: 559). El Tribunal como máximo intérprete de la Constitución rediseñó la Constitución de 1993. «Diversas sentencias han permitido interpretar disposiciones constitucionales en un sentido distinto al otorgado por el constituyente, operándose verdaderas mutaciones constitucionales, con el argumento de adecuar los preceptos constitucionales a las nuevas situaciones sociales» (Ibidem, 558). Aunque no haya una reforma constitucional, la interpretación constitucional y la creación por vía interpretativa de nuevos derechos confieren dinamismo a las normas de la Constitución: concluimos con Gustavo Zegrebelsky (2006: 319) que «la ley de la buena vida de las constituciones es el desarrollo en la continuidad. El instrumento normal es la jurisprudencia; la reforma es un instrumento excepcional», que en su caso hay que llevar a cabo con criterio y medida. La continuidad de la Constitución como condición favorable fortalece e intensifica el papel de la jurisdicción constitucional en el proceso de consolidación de la democracia.

La tercera condición favorable consiste en la extensión de valores concordantes con el Estado democrático constitucional. Esto se refiere a la cultura democrática y sus normas (véase Bertelsmann 2006: 227), a la cultura de la legalidad (véase Laveaga 2006), a la cultura jurídica (véanse Concha Cantú/Fix-Fierro/Valadés 2004, Valadés/Carbonell 2006) y a la cultura de la jurisdicción constitucional (véase Häberle 2006). En América Latina se observa que en la lucha por el poder, la Constitución no alcanza a ser un argumento para mantener encarrilada la acción. A menudo, los actores individuales y colectivos están dispuestos a actuar contra la constitución, priorizando el objetivo por sobre el procedimiento. Tampoco la permanencia de la Constitución parece importar mucho, pues el proyecto de elaboración de una nueva tiende a rendir políticamente, como demuestran los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En el caso ecuatoriano, el Tribunal Constitucional, metido de lleno en el conflicto político, desobedecía incluso a la Constitución que tenía que defender.

En este sentido, Peter Häberle (2006: 287) llama la atención a los límites de la defensa jurídica de la Constitución. Extiende la función de ser guardianes de la Constitución a todos los ciudadanos y remite a Konrad Hesse, citándolo (Häberle 2006: 286): «Una Constitución solamente puede ser protegida políticamente o en la profundidad cultural. Si bien los instrumentos jurídicos son importantes, solamente son eficaces cuando todos poseen una ‘voluntad de Constitución’ y ésta desenvuelve duraderamente su fuerza normativa». En los tratados de Ciencia Política, se habla de la importancia de la necesaria vitalidad de una sociedad civil que apoye a la democracia (Bertelsmann 2006), o del objetivo de desarrollar una sociedad de ciudadanos, prerequisito de una democracia de ciudadanos (PNUD 2004).

Respecto a la democracia ciudadana, conviene comentar que es una visión simpática del futuro de la democracia, fundamentada en el reciente debate social-filosófico europeo, de la cual dista mucho la realidad y especialmente la realidad latinoamericana. La mayoría de los investigadores que transmiten esas ideas a América Latina como modelo y norte de la democracia en esta región, pecan de la falacia de no diferenciar bien entre ideas y contexto y de allí de desconocer la importancia del contexto que constituye un elemento clave en el desarrollo de tales visiones (véase Simon 2006: 65). Fíjense sólo en la sociedad civil, su estado y mentalidad en ambos lados del Atlántico. Mientras que florece bien en Europa, en América Latina, en general, es débil su desarrollo y allí, donde despliega una cierta vida, se caracteriza por actitudes y movilizaciones anti-institucionales. Sus actividades sustraen en última instancia las bases a la democracia en vez de proporcionarle un fundamento seguro (véanse Bertelsmann 2006: 228, Nohlen 2006: 47 y sig.). En resumen, es lindo invocar al ciudadano participante: en el desempeño de sus funciones, la jurisdicción constitucional no puede contar con la sociedad civil como sería oportuno y necesario.

Ámbitos de la jurisdicción constitucional

Evaluando la labor y el efecto de la jurisdicción constitucional, es imprescindible diferenciar por ámbitos. Sus incidencias varían por lo demás por lugar y por tiempo conforme a los problemas a los que la

política y el derecho se ven enfrentados. Un buen ejemplo es el estado de emergencia como ámbito de la constitucionalidad (véase Zovatto 1990). Es un ámbito muy importante de protección de los derechos fundamentales, pero ocupa a la jurisdicción constitucional sólo donde el desafío político-militar al interior del país conduce al Ejecutivo a declarar el estado de emergencia (o excepción) como una de las medidas para poder manejar la situación. De esta manera, ha sido un objeto de jurisdicción constitucional sólo en algunos países de América Latina, en especial Colombia. En México sobresale –como en ningún otro país de América Latina– el ámbito electoral. Este hecho –más allá del problema real que constituye el fenómeno electoral en la vida política del país debido a características político-culturales– se ve fomentado por la inclusión de una gran parte de las reglas del proceso electoral en la propia Constitución. De esta manera, el papel de la jurisdicción constitucional depende también de la amplitud de las materias que la sociedad política quiso que se determinen en la Carta Magna. Podemos concluir que por estas y otras razones las experiencias comparadas son ciertamente disímiles (véase también Acuña 2006: 7 y sig.; Zagrebelsky 2006: 312 y sig.)

Como primer ámbito se impone el de los derechos humanos y fundamentales (véase la compilación exhaustiva de estudios comparativos y nacionales de Fix-Zamudio/ Ferrer Mac-Gregor 2006; para México en perspectiva comparada Fix-Zamudio/ Valencia Carmona 2005): A través de las decisiones de los Tribunales Constitucionales, la gente percibe que las instituciones le protegen. Pueden apoyar en sembrar una cultura institucional. Dado que cada vez con más frecuencia las Constituciones incluyen en su contenido declaraciones sobre aspectos que persiguen derechos sociales, tales como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la protección a la salud, a la educación, a la vivienda, etcétera (Carpizo 2007: 105), se observa en América Latina una tendencia a admitir el activismo del juez constitucional, que, sin importar su costo, hace efectivos directamente ese tipo de derechos, los que afectan también el disfrute de otros derechos considerados fundamentales como la dignidad y la libertad del ser humano. Esta intromisión en la política es fácilmente comprensible porque no se puede ignorar las expectativas económicas y sociales de la gente si se quiere mantener su condición de norma fundamental que provee las bases a todo el orden jurídico. No obstante, varios constitucionalistas llaman al atención a los límites del

intervencionismo social creativo. Carlos Bernal Pulido (2007: 51), por ejemplo, señala que esta alternativa llevada al extremo parece conducir a reestructurar el Estado, a negar las probabilidades de planeación económica a mediano y largo plazo, y a limitar desmedidamente la democracia representativa (Bernal Pulido 2007: 51). Jorge Miranda (2003:190), por su parte, nos recuerda que el texto de la Constitución tiene su eficacia condicionada por la realidad fáctica, por los hechos concretos de la sociedad y no está en condiciones de cambiar de inmediato la realidad que tiene que regular. Esto es especialmente cierto en el caso de América Latina, como apunta correctamente José Manuel Acuña (2006: 26 y sig.) al señalarnos la paradoja, consistente en que «los países que más necesitan del desarrollo de los derechos sociales son aquellos en los cuales justamente la jurisdicción constitucional se ve limitada en (la tutela de estos derechos) debido a la asunción consciente de las limitaciones económicas imperantes». Es una de las razones para consentir con Bernal Pulido (2007: 43) que la coerción organizada mediante la jurisdicción constitucional no resulta suficiente para promover el progreso, construir una sociedad más equitativa, o sea promover la legitimidad de salidas y prevenir reveses en el proceso de consolidación de la democracia.

Como segundo ámbito se perfila el de la separación de poderes. Se trata de hacer valer uno de los principios fundamentales de la constitucionalidad: que el gobierno es limitado. Empíricamente, ha sido un principio menos respetado en América Latina, no sólo pensando en su completa negación en tiempos autoritarios, sino también en tiempos de democracia. Existe toda una tradición en el presidencialismo latinoamericano de invadir o coaccionar por parte del Ejecutivo a los demás poderes. Respecto a la propia jurisdicción constitucional, conviene recordar lo que hemos ya señalado antes, el constante intento de controlar los respectivos tribunales para impedir su posible papel de jugador voto o para prevenir posibles efectos «perturbantes». Sobran los ejemplos en América Latina. Se destacan últimamente como los más dramáticos Venezuela (véase Brewer-Carías 2007, Nohlen/Nohlen 2007) y Bolivia. (Lazarte 2006 y 2008). La conclusión es ambivalente. La constante intromisión confirma la importancia del rol que las demás instituciones, y especialmente el Ejecutivo concede a los Tribunales Constitucionales. Por otra parte, es una muestra de su real debilidad como institución autónoma.

El tercer ámbito es el de las normas electorales. Lo escogí por su relación íntima con el proceso político mismo y su impacto directo sobre la consolidación de la democracia (relacionada con la legitimidad de entrada, *input legitimacy*), aunque es un ámbito en general organizado independientemente de los tribunales constitucionales, en órganos autónomos (a veces considerados como cuarto poder). Sin embargo, su labor es similar en cuanto a que tiene que vigilar el proceso electoral y tratar de hacer cumplir las normas constitucionales y legales y proveer justicia electoral. La importancia de la función de la justicia electoral es tanto mayor cuanto más disten de estas normas los valores practicados por los individuos y los grupos de la sociedad.

En este sentido, Jesús Orozco Henríquez (2006: 290), refiriéndose a México, atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación «un papel fundamental en la así denominada transición democrática, toda vez que al ser un garante de la regularidad constitucional se ha constituido en un factor de estabilidad y seguridad jurídica». Caben destacar en este sentido las sentencias del Poder Judicial de la Federación en materia electoral. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de Tribunal Constitucional (véase Fix-Zamudio 1987) ha resuelto diversos casos sobre distintos aspectos de esta materia: representación proporcional, candidaturas independientes para ser Presidente de la República, o procedimiento para la elección de gobernador interino, entre otros. Así por ejemplo, (a) la acción de inconstitucionalidad 34/2005, presentada por el Partido del Trabajo (PT) en la que impugnó la Ley Electoral del Estado de Querétaro por considerarla violatoria de los derechos de los partidos políticos minoritarios al aumentar el umbral de 2.5% a 3% de la votación total estatal para tener derecho a la asignación de Diputados. La Suprema Corte decidió que dicha acción era infundada y reconoció la validez de la Ley declarando que no era violatoria del principio de representación proporcional. (b) Igualmente el amparo en revisión 43/2005 promovido por Jorge Castañeda Gutman en contra de la ley electoral, impugnando el derecho de ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitucional Federal. Acción que fue sobreseída. (c) Finalmente, la acción de inconstitucionalidad 28/2005 presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que impugnaba las reformas hechas a la Constitución Política del Estado de Colima, las

cuales establecían, entre otras cosas, el procedimiento para elección de un gobernador interino, en caso de falta absoluta del gobernador dentro de los primeros dos años de su cargo, y el procedimiento que se seguiría entonces para la elección extraordinaria para un nuevo gobernador. Respecto de lo primero, la Corte desestimó la acción de inconstitucionalidad por no reunir los ocho votos necesarios para conformar la mayoría calificada; respecto de lo segundo, sí declaró la invalidez de las normas que establecían un periodo de tiempo considerado muy breve para la realización de las elecciones extraordinarias.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha tomado decisiones (a) respecto a las candidaturas independientes, reconociéndoles validez constitucional aunque las leyes electorales ordinarias omiten regular este aspecto, (b) respecto a usos y costumbres en términos de admitir que los comicios se llevan a cabo por usos, costumbres o derecho comunitario, siempre que estos no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución o instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México; (c) respecto a la designación de los integrantes del órgano de dirección de los procesos electorales, por mayoría calificada de la respectiva asamblea legislativa, para evitar que un solo partido político tome la decisión (como ocurrió en Yucatán en 2000/2001); (d) respecto a la financiación de los partidos políticos. El Tribunal decidió que el Instituto Federal Electoral (IFE) sí tiene atribuciones para acceder a la conformación bancaria, fiduciaria y fiscal para funciones de control, vigilancia y sanción del origen de los recursos que reciben los partidos políticos (véase Orozco 2003: 340 ss.) Sin embargo, a pesar de toda esta enorme labor para procurar confiabilidad judicial, que debía generar seguridad y certeza jurídica, no ha sido posible que las últimas elecciones generales en México quedaran fuera de cualquier duda y protesta. La reforma electoral aprobada en septiembre de 2007 por ambas cámaras y posteriormente por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, ampliando nuevamente el ámbito de control constitucional en materia electoral, será un nuevo intento para superar realidades adversas a la consolidación a través del derecho. Sin duda, es este el camino que corresponde más, acorde con el concepto europeo, articulado por la Comisión de Venecia del Consejo Europeo, cuyo lema es: democratización por el derecho.

Es bien conocida la frase de Max Weber sobre la esencia de la política práctica, que compara con la perforación de tablones gruesos (*Bohren dicker Bretter*). Hacer justicia, hacer respetar la Constitución, apoyar a la consolidación de la democracia a través de los medios que son los pertinentes al quehacer jurisdiccional, es frente a los retos de la política, de las demandas económicas y sociales de la gente y de la cultura política de la élite, un proceso duro y paciente comparable al atribuido a la profesión política.

Consideraciones finales

Al principio de la conferencia nos hemos preguntado si es posible medir el efecto que ejerce la jurisdicción constitucional sobre la consolidación de la democracia. El proceso argumentativo que hemos recorrido para llegar a una suerte de respuesta ha consistido en apuntar primero, que la consolidación de la democracia depende de muchos otros factores, cada uno de mayor impacto en comparación con nuestra variable jurídico-constitucional; segundo, que el efecto que queremos medir, depende del tipo de democracia así como del aspecto de la consolidación que tenemos en mente. Aplicando el enfoque funcionalista, el que pone luz sobre la interacción de las instituciones en el sistema político, hemos indagado más estas dependencias que determinan en mayor o menor grado la actuación y efectividad de los tribunales constitucionales, considerando algunos prerrequisitos irrenunciables y condiciones favorables para que la jurisdicción constitucional pueda cumplir con sus funciones.

En términos metodológicos, podemos afirmar que existe una intensa relación recíproca entre democracia y jurisdicción constitucional. Es la primera generalización que se ha impuesto a lo largo de nuestras consideraciones. Otras se refieren a resultados de contenido. A nivel muy general podemos constatar que el sistema político en el que la jurisdicción constitucional puede alcanzar reales efectos sobre el futuro de la democracia es la democracia constitucional representativa. Este resultado parece de alguna manera trivial. Sin embargo, permite concluir que las tendencias recientes de priorizar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones e incluso de sustituir la democracia representativa por la democracia participativa, corre en contra de la constitucionalidad del orden político y así va en detrimento de la función de su protección por parte de los tribunales constitucionales.

No hay que equivocarse, el discurso participacionista incluye en su pensar antisistema no sólo las instituciones políticas representativas sino también las judiciales que se perciben como dependientes de ellas.

Otro resultado consiste en que la autoridad de los tribunales constitucionales depende de la autoridad de la constitución. Esta tesis, nuevamente, suena trivial. Sin embargo, constituye un fuerte antecedente teórico para dudar acerca de la conveniencia de cambiar continuamente la Constitución. La continuidad de la Constitución es en sí misma un alto valor. Sin ella, sería además difícil pensar que se pudiera desarrollar una cultura constitucional que según ciertos constitucionalistas sería el mayor aporte a la constitucionalidad de la vida pública. En nuestras reflexiones sobre la adaptación de las constituciones a los cambios de tiempo, necesaria para su sobrevivencia, hemos concluido que las reformas constitucionales tendrían que ser cuidadosas y bien pensadas. Por otra parte, hemos llamado la atención a no subestimar la capacidad de los Tribunales Constitucionales de interpretar la Constitución según circunstancias cambiantes. Sin este constante ejercicio, y frente al dinamismo del mundo moderno, las constituciones perderían el contacto con la realidad. Es una labor a menudo no percibida pero de vital importancia para mantener o generar sentimientos de afición con la Constitución y para arraigar la Constitución en la conciencia de la gente. Es muy visible y muy apreciada, sin embargo, esta labor, cuando la interpretación de la Constitución de origen autoritario por parte de un Tribunal Constitucional contribuye a que el país pueda ser gobernado de forma democrática. Como último, hemos destacado el trabajo de los órganos de justicia electoral en garantizar elecciones libres y honestas, un aporte directo a la consolidación de la democracia.

La jurisdicción constitucional tiene efecto sobre la consolidación de la democracia en América Latina, pero lo ejerce sólo sufriendo ella misma el efecto de un sinnúmero de factores que condicionan su quehacer, especialmente, el estado de la propia consolidación. Sólo el enfoque diferenciado nos permite darle el justo peso a la jurisdicción constitucional en la región, aunque va seguir dependiente del éxito final de la consolidación. *Ex post*, las evaluaciones de los logros de la jurisdicción constitucional en Europa tienen un tenor mucho más enfático respecto a la contribución de los Tribunales Constitucionales a la democracia.

Del Tribunal Constitucional alemán se ha dicho: «El Tribunal Constitucional Federal se ha mostrado como el garante más importante de la observación del derecho constitucional por los demás órganos estatales. La contención del poder político resultante, en favor de la normatividad de la Constitución, ha tenido la trascendencia decisiva de arraigar la Ley Fundamental en la conciencia de la colectividad, participando esencialmente en la consolidación de la nueva estructura estatal» (Starck 2003: 1158). Espero que en América Latina en un futuro no tan lejano el balance de la democracia en su proceso de consolidación así como el de la jurisdicción constitucional en favor de la normatividad constitucional sea similar.

SISTEMA ELECTORAL Y JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

El caso alemán - con una mirada a Venezuela (§)

A lo largo de su inalterada vigencia desde las primeras elecciones en 1949, el sistema electoral de la República Federal de Alemania ha sido objeto de varias decisiones del Tribunal Constitucional Federal (TCF). La principal razón de la participación del más alto Tribunal en esta materia tiene que ver con el carácter mismo del sistema electoral alemán: es un sistema combinado que trata de compatibilizar elementos supuestamente contrarios, elementos mayoritarios con elementos proporcionales. Aunque el sistema se denomina «representación proporcional personalizada», priorizando así su carácter proporcional, para mucha gente no resultó bien clara la importancia de sus diversos elementos de composición en el funcionamiento del mismo. Así, unos comentaristas sostienen que el sistema es proporcional y, como tal, tendría que cumplir de lleno con los requisitos de la representación proporcional. Otros,

(§) Este artículo ha sido escrito en conjunto con mi hijo Nicolas Nohlen. Una versión anterior se publicó bajo el título «Sistema electoral y el Tribunal Constitucional Federal» en el cuarto tomo del libro-homenaje a Héctor Fix-Zamudio, editado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor. La parte sobre Venezuela ha sido añadido por mi para los efectos de su publicación en Venezuela, donde apareció en la Revisa de Derecho Público (Caracas) 109, 2007, pp. 7-26.

al contrario, consideran que es mixto, abriendo un amplio margen de interpretaciones sobre la incidencia de los elementos mayoritarios y proporcionales en su determinación.

El parámetro más discutido en las controversias que se han planteado por las diferentes partes ha sido el principio de la igualdad del voto, uno de los clásicos cuatro requisitos del sufragio democrático al lado de la universalidad del sufragio y de su condición de ser directo y secreto. Este parámetro ha sido considerado sobre todo debido a las dificultades surgidas por el tipo de engranaje de los elementos mayoritarios y proporcionales en el sistema combinado, más precisamente por los elementos mayoritarios que lo distancian del sistema de la representación proporcional pura. La preocupación radicaba siempre en la idea de que los compromisos entre lo proporcional y lo mayoritario lesionaran uno de los principios fundamentales de la democracia representativa: el sufragio igualitario. Al respecto, el TCF ha sido recurrido constantemente para que se pronuncie sobre este tema, de modo que existe ya toda una tradición interpretativa de jurisdicción constitucional del sistema electoral alemán. Dado que este sistema está considerado como un sistema electoral modelo –y efectivamente no parecen existir debates de reforma electoral en el mundo sin referirse a él– la consideración de esta experiencia jurisdiccional constitucional resulta imprescindible para comprender la parte complicada e incluso cuestionable del sistema. Esto es especialmente cierto si se considera la controversia académica y jurisdiccional constitucional que aún rodea su funcionamiento. Conviene citar al respecto una de las más importantes decisiones del TCF en materia electoral, tomada hace diez años (el 27 de abril de 1997, BverfGE 95, 335) por cuatro votos a favor y cuatro en contra, a la que nos vamos a referir posteriormente.

En lo que sigue vamos a indagar, primero, la génesis y el funcionamiento del sistema. Despues discutiremos el criterio de la igualdad del voto en su relación con el sistema electoral, especialmente la diferenciación frente a los diversos conceptos de igualdad del voto. Luego estudiaremos cuatro controversias constitucionales, presentando los argumentos del TCF en los que se apoyan sus decisiones, y los argumentos en contra presentados por el voto de la minoría o disidente cuando lo hubo. Terminaremos con unas observaciones generales.

Génesis y funcionamiento del sistema proporcional personalizado

El origen del sistema alemán se remonta a principios del siglo XX cuando se trató de combinar el principio de la representación proporcional con el voto personal en circunscripciones uninominales. Fue Siegfried Geyerhahn quien en su estudio «*Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung*» (El problema de la representación proporcional) de 1902 propuso establecer tantas circunscripciones uninominales cuantas correspondían a la mitad del total de los escaños. Los diputados de estas circunscripciones uninominales tendrían que ser elegidos según el sistema de mayoría absoluta con *ballotage*, los demás escaños tendrían que servir para efectos compensatorios, tomando como base de cálculo la votación nacional para efectuar la representación proporcional. Para cubrir los escaños proporcionales, Geyerhahn propuso considerar a los candidatos más votados que no habían logrado ganar una circunscripción. El sistema daba a entender que la representación política seguía el principio de la representación proporcional, mientras que en la selección de diputados regía una fórmula mayoritaria. Respecto a la clasificación del sistema, se impuso en un principio la circunscripción uninominal. Karl Braunias (1932/I: 240) hablaba de un sistema de mayoría proporcionalizado en vez de un sistema proporcional personalizado, término que devaluaba el principio de decisión y que consideraba como crucial el principio de representación.

Tomando en cuenta el desarrollo de los sistemas electorales desde entonces, la fórmula Geyerhahn no ha sido la única manera de combinar ambos principios. Hoy en día, tenemos que diferenciar entre tres tipos de los llamados sistemas combinados: primero, la representación proporcional personalizada. Este sistema combina el principio de la representación proporcional con la adjudicación de una parte de los escaños según la regla decisoria de la mayoría de manera que la distribución de los escaños empieza con el cálculo proporcional (a nivel nacional o al nivel de circunscripciones pluripersonales), para después sustraer de los escaños ya adjudicados a los partidos políticos los asientos conseguidos por mayoría de votos en las circunscripciones uninominales (mandatos directos). Los escaños que sobran se distribuyen entre los candidatos plurinominales según el tipo de lista. En cuanto al efecto de esta combi-

nación, el grado de proporcionalidad entre votos y escaños es muy alto. Segundo, el sistema compensatorio. Este sistema combina los principios señalados como lo propuso Geyerhahn. Una parte de los escaños se utiliza para compensar los efectos desproporcionales de la fórmula mayoritaria aplicada en circunscripciones uninominales. El grado de proporcionalidad puede ser alto, dependiendo sobre todo del número de escaños destinados a servir para efectos compensatorios. Tercero, el sistema segmentado. Una parte de los escaños se cubre por diputados elegidos en circunscripciones uninominales, la otra por diputados elegidos por lista en elecciones plurinominales. Prácticamente se aplican dos sistemas, y se acumulan sus resultados para al final formar uno solo. El grado de proporcionalidad puede ser medio hasta bajo, de modo que, según las circunstancias, este sistema puede conformarse con el principio de la representación por mayoría.

El sistema electoral alemán corresponde al primero de los tipos combinados. Vincula la norma de decisión de la mayoría con el principio de representación proporcional de manera que resulte un sistema de representación proporcional. Aunque combina elementos técnicos de distinto origen teórico, no es un sistema mixto. Insistimos: el sistema proporcional personalizado (SPP), en el mundo anglosajón denominado *mixed-member-proportional (MMP) system*, es un sistema de representación proporcional. Está personalizado en la medida en que permite al elector en los distritos uninominales la elección entre personas que son elegidas por mayoría relativa. Es importante tener presente esta categorización a la hora de pasar revista a las controversias constitucionales.

Esta importancia se observa no sólo en el caso alemán, sino más aún donde se ha introducido el sistema proporcional personalizado sin que existiera claridad conceptual sobre su naturaleza. Esta falta de claridad ofrece oportunidades de manipular el sistema electoral en función de determinados intereses políticos. Para demostrar tales efectos desplorables, analizaremos más adelante, en una digresión, la interpretación y consiguiente práctica del sistema proporcional personalizado en Venezuela, aprobado por una decisión de la Corte Suprema de Justicia (Sala Constitucional) de este país.

En lo tocante a los detalles del sistema alemán, el elector tiene dos votos. Con el primer voto elige en los distritos uninominales, cuyo nú-

mero corresponde a la mitad de los escaños parlamentarios, a un candidato del distrito, y con el segundo voto elige la lista regional (cerrada y bloqueada) de un partido. La distribución del número total de mandatos se lleva a cabo a nivel federal de acuerdo a la participación total de votos de los partidos, aplicando la fórmula electoral *Hare-Niemayer*. Se emplea además una barrera legal del cinco por ciento, la cual puede ser obviada por un partido en el momento en que éste gane tres mandatos directos en los distritos uninominales. Una vez que están definidos cuántos escaños recibirá un partido, estos escaños se distribuyen al interior del partido de forma proporcional entre las listas regionales de los partidos, aplicando de nuevo la fórmula *Hare-Niemayer*. De este número se descuentan los mandatos directos que se hayan alcanzado en cada caso; los escaños restantes son adjudicados a los candidatos en las listas regionales correspondientes. Si los partidos han alcanzado en los distritos electorales más mandatos directos que los que les corresponden proporcionalmente (los llamados mandatos excedentes o adicionales), los conservan y no se hace una compensación. De acuerdo con esto, el elector determina a través de su primer voto la composición individual de la mitad del *Bundestag* (Dieta Federal = Cámara de Diputados), pero sin por ello influir en principio (si se prescinde de los mandatos excedentes) sobre la composición del parlamento respecto a los partidos políticos.

El principio de la igualdad de voto y los sistemas electorales

Como ya decíamos, el principio de la igualdad del valor de voto es el que se ha impuesto como parámetro al que más se ha acudido en los recursos de quejas y en las decisiones de jurisdicción constitucional. Se ha considerado también el principio del sufragio directo. Ambos principios se remontan a los inicios históricos de la representación política moderna como norte de su futuro desarrollo. Constituyeron los principios antagónicos a la práctica electoral marcada por un sufragio por testamento (como por ejemplo en Prusia) y/o un procedimiento de varias etapas, por ejemplo en Francia en la época revolucionaria y posrevolucionaria. En tiempos de los grandes debates en la *Assemblée Nationale* francesa, sólo los *Grand Électeurs* votaban para elegir a los diputados. En este país, recién en 1848 se introdujo el sufragio directo. Esto significaba que el elector votaba sin ningún intermediario entre el

voteante y el candidato que se presentaba a la elección. El sufragio igualitario, por su parte, significaba, al contrario de la práctica común, que todos los votos se contaban igual, lo que excluye un peso diferenciado del voto por estamento, clase, requerimiento de impuesto u otro criterio.

Como se desprende, aquellos principios estaban vinculados con el derecho de sufragio en su sentido estricto. Más tarde, sin embargo, iban a extender su significado y ámbito de aplicación al derecho electoral en sentido amplio. El principio del sufragio igualitario entró como criterio en la esfera del sistema electoral, cuyo diseño, especialmente en lo relativo al prorratoe, podría restringir su validez efectiva. Desde entonces, comparando los distritos electorales, la relación entre población o inscritos en el registro electoral y diputados a elegir se constituyó como parámetro para medir el alcance igualitario del sufragio. Para no lesionar el principio de la igualdad del sufragio, este requerimiento implicaba mantener el prorratoe en armonía con el desarrollo demográfico y esto podría significar, según el tipo de sistema electoral, rediseñar los distritos o redistribuir los escaños. Debido a las frecuentes manipulaciones y continuas controversias sobre geometría electoral (*gerrymandering*) en países que practican un sistema de representación por mayoría, E. Fraenkel (1970: 405) llegó a sentenciar que sólo la representación proporcional puede garantizar la igualdad del sufragio. Luego se intensificó la incidencia del principio de la igualdad del sufragio al diferenciar entre el valor numérico y el valor de logro del voto, distinción que llevaba a complicar decididamente su aplicación. Pues no cabe duda que los sistemas electorales se distinguen por el cumplimiento del valor de logro del voto. Mientras que por su esencia misma, el principio de la representación proporcional aspira a garantizar no solamente el valor numérico, sino también a mantener el valor de logro del voto de modo que todos los votos cuenten para la composición del parlamento, el objetivo de la representación por mayoría es justamente contrario. Cuentan intencional y efectivamente sólo los votos entregados a los candidatos que han recibido la mayoría requerida para su elección. La doble distinción entre diferentes valores de igualdad y diferentes lógicas que gobiernan los sistemas electorales llevó a cuestionar la aplicabilidad incondicional de un criterio del derecho a sufragio al campo de los sistemas electorales.

El cuestionamiento aumenta en la medida en que se reconoce que los sistemas electorales tienen que cumplir con varias funciones, necesi-

dad en la que ha insistido la Ciencia Política. Por lo demás, esta disciplina ha añadido otro enfoque al debate sobre diseño y evaluación de los sistemas electorales, el enfoque funcionalista. Por un lado, distingue entre las funciones de representación (de proporcionalidad entre votos y escaños), de concentración (en el voto y en el sistema de partidos políticos) y de participación (por un voto personal y no exclusivamente de partido), y añade dos funciones más, la sencillez (para que el voto sea transparente y su efecto fácil de entender) y la legitimidad (basada en el reconocimiento y apoyo del sistema electoral vigente por las fuerzas vivas del país). Por otro lado, considera que existen *trade-offs* (conflicto de objetivos) entre las funciones y propone respecto a su diseño que los sistemas electorales tienen que equilibrar el cumplimiento de las distintas funciones, cada sistema a su manera dentro del contexto al que están expuestos. Rechaza, por lo demás, la idea de que existe un sistema ideal, y señala que el mejor sistema es el que se adapte mejor a las condiciones concretas de su buen funcionamiento (véase Nohlen 2004, 135 y sig.)

Por otra parte, la tendencia a pensar sólo en una única función que un sistema electoral debería cumplir necesariamente, fue cuestionada también por la observación de los efectos empíricos de los principios llevados a la práctica. Se ha detectado en el campo de los sistemas electorales que la realización al máximo del principio de la representación proporcional en el diseño del sistema electoral puede incidir negativamente en el cumplimiento de su propio objetivo. Se produce posiblemente una mayor cantidad de votos que no cuentan, lo que se ha llegado a llamar la paradoja de la proporcionalidad (véase Nohlen 2006, 989). Es el factor psicológico que induce a equivocaciones de cálculo, dado que la representación proporcional pura tampoco ofrece a todos los candidatos posibilidades de ser elegidos. Los límites matemáticos lo impiden. Un buen ejemplo lo ofrece la propia historia electoral alemana. La representación proporcional pura de la República de Weimar produjo cantidades mayores de votos sin logro que el sistema con barrera legal del 5% de la ley electoral de la República Federal ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A este respecto, conviene considerar las experiencias de Uruguay y Colombia, países que también han experimentado sistemas de representación proporcional pura o extrema. Tomando en cuenta el valor de logro de los votos, una enorme cantidad de votos no participó en la elección de ningún candidato. En el caso de Uruguay, el cálculo ha sido de un 40% (véase Vernazza 1987). En Colombia, debió do-

Barrera legal e igualdad electoral

El primer campo de controversias constitucionales se abrió con la introducción de una barrera legal en un sistema de representación proporcional, con el fin de atender a las funciones múltiples de un sistema electoral y especialmente a la función de concentración del mismo. Los recursos de queja se dirigieron principalmente contra el monto de su porcentaje. Nos vamos a referir a dos litigios de los años 1950, en los que el TCF elaboró su interpretación del sistema electoral alemán, defendiendo su posición frente a posturas opuestas.

La primera decisión del TCF en torno a la barrera legal se remonta al año 1952 (BVerfGE 1, 208), cuando tuvo que juzgar sobre la cuestión relacionada con la ley electoral del Estado de Schleswig Holstein: si una barrera del 7.5 % era compatible con el principio general de la igualdad (principio del sufragio igualitario).

En su argumentación, el TCF sostuvo sucintamente lo siguiente: Primero, el principio del sufragio igualitario es un supuesto de aplicación del principio general de la igualdad. Segundo, el principio del sufragio igualitario tiene distinta importancia, si se trata de un sistema electoral de mayoría o de uno proporcional. Tercero, el objetivo de la representación proporcional en su versión radical consiste en producir en el parlamento un reflejo exacto de la distribución de las preferencias políticas del electorado. Cuarto, en el caso de la representación proporcional, no sólo el valor numérico del voto, sino también el valor de logro tienen que ser igual. Asimismo, definió el valor de logro del voto en términos del *Reichsstaatsgerichtshof*: todos los votos deben tener «el mismo poder», en otras palabras: todos los votantes deben tener «igual influencia sobre el resultado electoral».

al fraccionamiento de las listas, los escaños se ganaban por apoyos mínimos, por residuos o fracciones de cociente con una pérdida enorme de votos que no alcanzaron a ser exitosos. Para contrarrestar la ingobernabilidad democrática, se ha reformado el sistema electoral en 2003, introduciendo la lista cerrada, el método d'Hondt y una barrera legal del 50% del cociente electoral simple (cuota Hare). Con esta reforma se ha bajado en las elecciones locales de Bogotá la desviación del resultado electoral de la proporcionalidad que alcanzó en 1997 un 55.5%, en 2003 a un 19.0% (véase Hoskin/García Sánchez 2006: 125).

Luego reconocía que existe un conflicto entre dos bienes constitucionales, entre el principio del sufragio igualitario y la capacidad funcional del parlamento. El peligro para el Estado consistente en la incapacidad funcional del parlamento, por la naturaleza misma del fenómeno, es una razón legítima para un tratamiento diferenciado de los partidos políticos en la distribución de escaños mediante la representación proporcional. Se da cuenta que esto significa una excepción del principio de que todo voto electoral debe tener el mismo valor de logro. Sostiene que es en principio legítimo modificar la igualdad en la representación proporcional con el propósito de combatir los *Splitterparteien*, los partidos de poco apoyo electoral. Luego aplica el principio de la conveniente proporción (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*), uno de los principios fundamentales del Estado de derecho⁽²⁾.

Una barrera legal que se establece en 5%, parece ser generalmente adecuada, una barrera más alta sólo sería admisible cuando existen «razones obligatorias». En el caso concreto de Schleswig Holstein el TCF negaba la existencia de tales razones. Consecuentemente, sentenciaba que la barrera legal del 7.5% lesiona el principio de la igualdad del sufragio.

En la misma decisión, el TCF se pronunciaba también sobre la cláusula de los mandatos mínimos (véase más abajo), en primer lugar no tanto sobre la constitucionalidad misma de la disposición legal según la cual se puede eludir la barrera legal al alcanzar una cierta cantidad de

(2) Este principio se encuentra generalmente traducido al castellano como «principio de proporcionalidad» (Barnés 1998), en inglés «*principle of proportionality*». Es importante señalar que este principio, aunque de origen antiguo, encontró su manifestación concreta en el Derecho Constitucional alemán. En términos generales, determina que los actos del Estado, los que limitan posiciones de derecho (explícitamente derechos individuales), no deben excederse, o sea, deben guardar una relación adecuada entre fines y medios. La traducción establecida del término alemán no puede ser utilizada en el contexto de este trabajo pues ya está asignada a la relación entre votos y escaños como resultado de un determinado sistema electoral. Por otra parte, el concepto «principio de conveniente proporción» que nosotros utilizamos aquí, tiende a corresponder más al contenido del concepto alemán que se refiere a algo no tanto cuantitativo (mensurable en porcentajes) sino cualitativo (como resultado de una ponderación), es decir, no se refiere tanto a medición sino a medida.

mandatos directos, sino más bien sobre su posible incidencia en el veredicto del Tribunal sobre la barrera legal del 7.5%. Se preguntaba si una barrera legal, por sí demasiado alta, podría legitimarse, sin embargo, por el hecho de que partidos pequeños con baluartes locales también pueden participar en la compensación proporcional de los escaños a través de la cláusula de los mandatos mínimos. El TCF sentenciaba que dicha cláusula como manera alternativa de participar en la distribución proporcional de los escaños no tiene ninguna incidencia en el juicio sobre la barrera legal. En defensa de la cláusula de los mandatos mínimos seguía argumentando, primero, que un partido que es muy fuerte en una región electoral geográficamente limitada es más digno de representación parlamentaria en comparación con un partido que debe reunir sus votos muy dispersos, provenientes de todo el territorio nacional. Segundo, que una ley electoral puede establecer como única condición para participar en la compensación proporcional el éxito en una elección mayoritaria. Esto resulta legítimo por la admisibilidad de la representación mayoritaria pura como alternativa legislativa.

Con esta primera gran decisión en materia del sistema electoral, el TCF limitó con la aplicación del principio de la conveniente proporción el porcentaje de una barrera legal a un máximo del cinco por ciento. Cinco años más tarde, volvió a juzgar de nuevo, esta vez tocando la cuestión de si la barrera del cinco por ciento era compatible con la igualdad del sufragio según el art. 38, inciso 1 de la Ley Fundamental (BVerfG 6, 84). Por lo demás, se le pidió juzgar sobre si la cláusula de mandatos mínimos sería compatible con la igualdad de la elección.

En su resolución, el TCF expone de nuevo que el principio de la elección igualitaria es un supuesto de aplicación del principio general de la igualdad. En principio, la igualdad de la elección significa que cada voto «debe ejercer jurídicamente la misma influencia sobre el resultado electoral». Sin embargo, no se excluye una posible diferenciación en el valor de logro, que se legitima por consideraciones razonables. Respecto a la barrera legal del cinco por ciento, ella menoscaba el valor de logro de los votos emitidos. La barrera sirve, sin embargo, a la capacidad funcional del parlamento y, por consiguiente, contribuye a asegurar el carácter de la elección como proceso de integración en la formación de la voluntad política del pueblo. Esta función legitima la diferenciación en el valor de logro de los votos que tiene lugar debido a la barrera legal,

siempre que su incidencia se efectúe acorde con el principio de la conveniente proporción.

En las consideraciones del TCF, la barrera legal del cinco por ciento parece ser el límite de adaptación a determinadas necesidades funcionales. Esta advertencia se refleja en el hecho de que la barrera legal ha sido aumentada dos veces durante los años 1949 a 1956 (véase Nohlen 2004, 255 y sig.). Este proceso de reforma, aunque mesurado y justificable, había generado la inquietud sobre el límite de reformas dentro del tipo de sistema electoral en un ambiente muy favorable a intensificar el proceso de concentración en el sistema de partidos políticos a través de reformas institucionales. Para aumentar la barrera de entrada al parlamento, sea esta legal o natural (por el tamaño de las circunscripciones, por ejemplo), el TCF consideraba necesario que el legislador se expresa antes en favor de otro principio de representación.

Conviene mencionar que el TCF también fundaba su postura en otra fuente de justificación, en consideraciones históricas que tienen que ver con el desenlace infeliz de la República de Weimar. En los primeros decenios de la República Federal de Alemania, un amplio sector del Derecho Público y de la naciente Ciencia Política vinculaba de forma causal el multipartidismo, la inestabilidad política y el colapso de la democracia con el sistema de representación proporcional. Lo que el TCF no consideró, sin embargo, era que un sistema proporcional con barrera legal no necesariamente perjudica el valor de logro más que un sistema de representación proporcional pura, lo que ya hemos advertido más arriba.

En la argumentación de los que no se habían conformado plenamente con la postura del TCF dentro y, sobre todo, fuera del mismo aspecto de la barrera legal⁽³⁾ se observan varias falacias. La primera consiste en su principismo, vinculado a la idea de que un sistema proporcional tenga que cumplir en la mayor medida posible con la igualdad elec-

⁽³⁾ Conviene recordar que el legislador de 1949, el *Parlamentarische Rat* (Consejo Parlamentario), pese a las malas experiencias con la representación proporcional pura, se había pronunciado en contra de la introducción de una barrera legal que sólo fue establecida gracias a la intervención de los jefes de gobierno de los Estados Federados (véase Meyer 1973, 29 y sig.).

toral, definida como igualdad en el valor de logro. En su génesis, refiriéndonos a las intenciones de los legisladores de la época fundacional de la República Federal; y, sistemáticamente en su diseño como sistema electoral combinado, el SPP no es un sistema proporcional puro. Cuando distinguimos bien entre diferentes tipos de sistemas proporcionales, fracasa la aplicación estricta y dogmática de la norma de representación proporcional pura como criterio de su evaluación. La segunda falacia consiste en la monofuncionalidad de su enfoque. El SPP intenta hacer justicia de una forma aproximadamente equilibrada a diferentes exigencias funcionales que se esperan de los sistemas electorales, y solamente puede cumplir con estos requerimientos si no se eleva a principio absoluto de su funcionamiento un objetivo único. Por otra parte, la argumentación del pensamiento crítico a la barrera legal es ambivalente. Por un lado, parecen quitarle importancia a la barrera legal respecto a sus efectos, insinuando que la concentración empírica del sistema de partidos que ha vivido la República Federal⁽⁴⁾ es principalmente el resultado de la incidencia de otros factores ajenos a aquella, por otro lado, se han esforzado enormemente en cuestionar la barrera legal, por lo menos respecto a su magnitud (entre otros Meyer 1998, 286). En esta ambivalencia se observa una lógica perversa pues, el resultado, al cual la barrera del cinco por ciento evidentemente ha contribuido (la baja fragmentación del sistema de partidos), es tomado como argumento base en su contra.

El sistema de dos votos y la igualdad electoral

Como hemos señalado anteriormente, el SPP concede al elector dos votos. El primero es personal en el ámbito de una circunscripción uninominal. El candidato que recibe la mayor cantidad de votos que los demás competidores gana el mandato directo. El segundo voto es de lista de partido a nivel de los Estados Federados, que por su parte es cerrada y bloqueada. El elector tiene plena libertad en el uso de sus

⁽⁴⁾ Por la alta fragmentación del sistema de partidos, las primeras elecciones al *Bundestag* en 1949 han sido denominadas las últimas de la República de Weimar. Sin embargo, ya en 1953 empezó el rápido proceso de concentración que transformó el sistema de partidos a principios de los años sesenta en uno de «dos partidos y medio».

votos. Puede elegir al candidato uninominal y a la lista de un mismo partido. Puede, asimismo, votar por un candidato uninominal diferente de su preferencia de partido. Efectivamente, a lo largo de la vigencia del sistema de dos votos (introducido para las segundas elecciones al *Bundestag* en 1953), el elector ha hecho uso frecuente del voto cruzado (*split voting*). Por lo demás, ha contribuido a la dinámica de coaliciones en el sistema político.

Antes de continuar con este tema, hay que destacar que el TCF ha tenido que ocuparse del problema del sistema de doble voto en varias de sus decisiones que tenían como objeto principal reclamaciones que se dirigían a otro tipo de controversias. Tampoco ha sido objeto de la jurisdicción del TCF el sistema del doble voto en sí mismo. Tuvo que pronunciarse más bien sobre algunos efectos del sistema que habían sido considerados como problemáticos. Nuevamente, la mayor preocupación consistía en cómo conseguir que el manejo de estos dos votos no lesionara el principio de la igualdad del sufragio. La cuestión se origina en la posibilidad de que un votante elija a un candidato uninominal que gane en su distrito, y a una lista de partido diferente que participa proporcionalmente en la distribución de los escaños (véase Ipsen 1987). Para una respuesta adecuada, hay que diferenciar entre distintas situaciones. Primero, la situación común y corriente del voto cruzado: un votante prefiere en la elección uninominal el candidato del partido A y en la elección de lista el partido B. Segundo, la situación en la que un votante elige a un candidato que gane y que no esté vinculado con ninguna lista de partido, o que lo esté, pero que esta lista no pase la barrera legal del cinco por ciento (y que además no esté acompañado de otros dos correligionarios que también ganen su circunscripción, lo que neutralizaría la barrera del cinco por ciento). Tercero, la situación en que un partido ha ganado mayor cantidad de mandatos directos en un Estado Federado que los que proporcionalmente le corresponderían. Este es el caso de los mandatos excedentes cuya ocurrencia pueda distorsionar la proporcionalidad de los resultados electorales y de este modo afectar la igualdad del valor de logro del voto. Trataremos a continuación las primeras dos situaciones. El problema de los mandatos excedentes lo vamos a debatir en el próximo capítulo.

Respecto a la primera situación, el TCF recuerda que el legislador ha optado por un sistema de representación proporcional que esté com-

binado con la elección de personas. El elemento personal del sistema electoral está combinado con la representación de tal forma que la elección mayoritaria tiene el efecto de una pre-elección personal respecto a la distribución de los escaños conseguidos por una lista de partido a nivel de Estado Federado. Sin embargo, el TCF confirma que debe imponerse el carácter proporcional del sistema electoral. Respecto a la composición del parlamento en términos políticos o de partido, sólo cuenta el segundo voto. La relevancia del primer voto se restringe, en principio, a una selección personal de los que entran en el parlamento para representar a un partido, pues los diputados elegidos en una circunscripción uninominal preceden a los candidatos nominados en la lista a la hora de distribuir los escaños ya adjudicados a los partidos en su interior. Lo importante, desde el punto de vista de la igualdad del sufragio, es que los resultados con base en los primeros votos puedan ser integrados en el cálculo proporcional que determina la composición total del parlamento. En términos generales, llevar a la práctica adecuadamente este mecanismo es de suma importancia en el manejo de un sistema electoral que combina el voto personal y el voto de lista en el marco de un sistema de representación proporcional. Como se desprende de lo anterior, no se trata sólo de respetar la lógica de un tipo de sistema electoral. El mantenimiento de la integración de los votos entregados a personas en el cálculo proporcional que determina la composición total del parlamento es también de alcance constitucional, cuando no cabe duda que el legislador se ha expresado en favor de este principio de representación, o cuando incluso la propia Constitución prescribe la representación proporcional.

La segunda situación, en la que un votante elige a un candidato que gane pero que no esté vinculado con ninguna lista de partido, puede llevar a que el sufragio de un votante tenga el doble valor numérico, situación que se observa cuando el votante ha contribuido al éxito de un candidato uninominal, sin que haya votado (ejerciendo el voto cruzado) por la lista de partido del candidato uninominal que no pase la barrera legal, o no pudiese votar (por falta de conexión de la candidatura uninominal con una lista de partido) a la correspondiente lista. Si no existe la posibilidad de una compensación proporcional, entonces el votante contribuye con sus dos votos de forma independiente dos veces al éxito electoral, al del candidato uninominal y al de una lista de partido distinta. Respecto a este problema la propia ley electoral establece parcialmente una solución. En su párrafo 6, inciso 1, indica que los segun-

dos votos de los candidatos independientes, no conectados con listas de partido, no son tomados en cuenta a la hora de realizar el cálculo proporcional a nivel nacional. En otras palabras, quien contribuye con su primer voto a la victoria de una candidatura nominal que no esté vinculada con una lista de partido con el efecto de que no se realice una deducción del escaño nominal de la adjudicación proporcional de la totalidad de los escaños, anula su segundo voto. La regulación no afecta la candidatura individual, ni se excluye que tal candidatura logre ganar un escaño. Impide, sin embargo, que el votante que realiza el voto cruzado en las condiciones descritas, tenga el valor numérico doble de su voto, cuya posibilidad de que se produzca ya hemos explicado antes. Con esto se mantiene, por lo demás, la lógica del sistema proporcional personalizado. En resumen, el propio legislador ha considerado los problemas que se pueden originar en el sistema de dos votos. La ley misma trata de impedir que se pueda lesionar la igualdad electoral y desvirtuar el principio de la representación proporcional.

Digresión: el caso de Venezuela

Se ha dicho que pensar es comparar (W. Rathenau). La experiencia que está viviendo Venezuela con la representación proporcional personalizada puede no solo servir de contraste debido a prácticas diferentes, sino para hacer hincapié en algunos elementos cruciales del propio funcionamiento del sistema alemán. Este tipo de sistema combinado fue introducido en Venezuela en el año 1989 (véase Nohlen 2004: 410 y sig.) y quedó prácticamente inalterado en el proceso de elaboración de la nueva Magna Carta del año 1999 (véase Molina/Thibaut 2005). Conviene destacar que la Constitución de 1961 contenía la norma de que el sistema electoral tendría que basarse en el principio de la representación proporcional. La reforma electoral de 1989 tenía que respetar este precepto. En efecto, la introducción de circuitos uninominales, en los que en total se eligieron un poco más de la mitad de los mandatos, no rompió con la proporcionalidad, dado que para la composición total del parlamento era decisivo el porcentaje de votos de los partidos a nivel de las circunscripciones plurinominales. Por lo demás, la norma de aquella Constitución incluía la representación de minorías, lo que en la práctica, tomando en cuenta la relación entre votos y escaños, configuraba una representación proporcional bastante completa.

En esta misma línea, la Constitución de 1999 otorgó rango constitucional a la personalización del voto y a la representación proporcional, o sea a ambos elementos constituyentes de un sistema combinado. Respecto a la manera de su combinación, la Exposición de Motivos de la Constitución dejó bien claro que la personalización del voto «debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo». Sin embargo, las fuerzas vivas del país empezaron a interpretar y usar el sistema como más les convenía en la lucha por el poder. La puerta de entrada para estas maniobras fue el voto doble. Se presentaron candidatos para los escaños uninominales, llamados «morochas», no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos a una misma corriente política, para doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto ocurrió, cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación «las morochas» de forma masiva en las elecciones de diciembre de 2005 con perspectivas de diezmar la oposición. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada de las elecciones (véase Molina 2005). Su posterior recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia tampoco resultó. La Sala Constitucional de la Corte no encontró, como se lee en la Sentencia No. 74 del 25-1-2006, «pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo de postulación denominado «las morochas» y las normas superiores constitucionales».

Lo primero que hay que destacar, es que el legislador alemán concebía de antemano que el sistema proporcional personalizado que opera con dos votos, uno personal y otro de lista, albergaba la posibilidad de un uso indebido. Regulando la interrelación concreta entre voto nominal y principio proporcional, evitó controversias tendientes a ser llevadas hacia el Tribunal Constitucional. En el caso venezolano, sin regulación legal del mencionado engranaje, la respectiva controversia al respecto tenía que ser objeto de una decisión final de la Corte Suprema de Justicia. Su Sala Constitucional declaró primero que el mecanismo de «las morochas» no se encuentra prohibido ni por la Constitución ni por el resto del ordenamiento jurídico. Concluía, segundo, que lo que no esté prohibido, no puede estar en contra de la ley. Este argumento ya

peca de ser muy dudoso, pues no parece lícito traspasar un concepto del Derecho Penal al Derecho Constitucional. En este ámbito, no se regula todo por ley. Sin embargo, a menudo se definen sus principios, a veces en la declaración de motivos de la Constitución, a los que tienen que acomodarse las leyes y las prácticas para no ser declarados inconstitucionales en caso de que se objete la falta de tal concordancia. Así, una conducta o un procedimiento obviamente pueden ser inconstitucionales aunque no existiera una ley que los prohibiera. Por lo tanto, la afirmación de la Corte Suprema de Justicia de que la práctica de «las morochas» se encuadra dentro del orden jurídico, no significa más que su Sala Constitucional se resiste a aplicar sanos criterios de derecho constitucional en su juicio sobre una controversia de alcance constitucional. Esta postura se desprende también del argumento de que la regulación de los principios de la personalización del sufragio y el sistema de representación proporcional corresponde a la Asamblea Nacional porque se trata de materias de reserva legal. Es cierto que la Asamblea Nacional puede aprobar una ley electoral que regule la interrelación entre voto nominal y voto de lista, pero solo respetando la norma constitucional, y en caso de lesionarla, respetando el veredicto de la Corte Suprema de Justicia, cuando una parte acusadora se dirige a ella para que tome una decisión sobre la constitucionalidad de la respectiva ley. En la situación concreta, la Corte Suprema de Justicia no debería negar su propia competencia. Es totalmente equivocado el argumento de que la Sala Constitucional, al declarar como inconstitucional el mecanismos de «las morochas», pecaría de una interferencia indebida en el ámbito de competencias de otros órganos del Poder Público.

La sentencia de la Corte se fundamenta en varias otras consideraciones, cada una de ellas muy cuestionable, a veces absurda. Se sostiene, por ejemplo, que el mecanismo de «las morochas» no afecta de ningún modo al principio de representación proporcional, «dado que no proscribe, rechaza, ni niega la representación proporcional». Pero en realidad es todo lo contrario, ese mecanismo de candidatura lesionó la norma constitucional de representación proporcional, contradice lo expuesto en la Exposición de Motivos de la Constitución y afecta de la manera más extrema el principio de representación proporcional, pues lo niega, produciendo empíricamente resultados electorales que corresponden al concepto diametralmente opuesto de representación por mayoría. La

sentencia hace alusión también a principios que supuestamente apoyan la sentencia, principios que interpreta de forma sesgada o trivial, sin convencer en absoluto, o sólo convence los que no entiendan de materia electoral. El principio de la libertad, por ejemplo, se realiza con y dentro de una Constitución, no fuera ni contra ella. Ampliar los canales de participación no es expresión por sí del Estado de Derecho, pero sí la forma por la que se producen tales reformas. Aquí, lastimosamente no podemos presentar con amplitud los numerosos aspectos críticos que rodean este tema.

Hay argumentos, sin embargo, que nos aclaran el contexto político en el que se ubica la sentencia (véase Kornblith 2006). La Corte entiende la personalización del voto en forma de candidatos no conectados con listas como expresión de la democracia participativa, que en el mejor de los casos, citando a Norberto Bobbio (1996: 49 y sig.), «refuerza y profundiza únicamente la democracia representativa». Suena bien fundamentar la decisión en el derecho de participación y en la democracia participativa: «ideas propias del proceso constituyente e integradoras de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela». Sin embargo, con su postura la Corte Suprema de Justicia se alinea incondicionalmente con la transformación de la democracia venezolana de representativa a participativa, que en vez de ampliar y profundizar la democracia representativa implica su sustitución, negando sus principios constitucionales.

Las falacias de la sentencia comentada no deben sorprender, pues ellas emanan de un tribunal que ya ha perdido su independencia. Por destitución o «jubilación» de los Magistrados que osaron no seguir la línea gubernamental, el gobierno pudo asumir en general un control absoluto de la Corte Suprema de Justicia. Representantes del régimen confiesan francamente que allí «no hay nadie que vaya a actuar contra nosotros» (véase Brewer-Carías 2007: 30). La falta de voluntad de los miembros de corresponder a criterios de ética constitucional y profesionalidad queda plasmada por el hecho que la justa interpretación de la norma constitucional estaba presente en el debate de la Sala Constitucional, como desvela «el voto salvado de uno de sus miembros. Este voto dice textualmente: El propio diseño del sistema por parte del Legislador revela que el principio de representación proporcional –y con él el derecho al sufragio, y, especialmente, al sufragio pasivo– sólo se

garantiza a través de su relación indisoluble con el sistema nominal, en el sentido de que se estableció que la adjudicación de la totalidad de los cargos que corresponden a cada agrupación política se hace de conformidad con los cocientes que arroja el método o D'Hondt, los cuales se calculan exclusivamente a través de los votos lista. Si esa relación no fuese indispensable, el sesenta por ciento de los cargos se adjudicaría a los vencedores de los circuitos electoral es –que, lógicamente, no podrían superar en número a ese sesenta por ciento– y sólo el cuarenta por ciento de los escaños se adjudicaría a través del Método D'Hondt, que no es el caso venezolano. Es evidente así, que el argumento de la mayoría (de la Sala) es inaceptable en nuestro sistema electoral, no sólo porque es contra *legem*, sino porque implica la separación artificial de los dos elementos (del sistema proporcional personalizado), separación que impide... la garantía de satisfacción de sus principios fundamentales». El voto disidente insiste correctamente en que la «adjudicación última a los candidatos por lista que fueron postulados por determinada agrupación política, se realiza luego de la deducción o resta del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal a esa misma agrupación». Y sigue: «He allí, precisamente, donde se manifiesta la violación al principio de representación proporcional en el marco del sistema de votación que se denunció en este caso como inconstitucional –«las morochas»– pues como sea que en este caso no es una sino –formalmente– dos agrupaciones políticas las que postulan candidatos –una nominalmente y otra por lista– de manera conjunta o «enmorochada», al momento de dicha adjudicación residual de escaños de la lista, luego de que se completa la adjudicación nominal, no se verifica deducción alguna, porque al tratarse de dos agrupaciones distintas, a la lista de la segunda agrupación se le adjudica la totalidad de escaños, se insiste, sin deducción de los adjudicados nominalmente a la otra».

Tiene razón el voto de la minoría al considerar «que el Consejo Nacional Electoral violó el derecho al sufragio y a la participación en los asuntos públicos de todos los electores y elegibles en la medida en que admitió el mecanismo electoral que se identifica como «las morochas». Se trata...de una tergiversación al sistema de adjudicación según la representación proporcional, jurídicamente se traduce en un fraude a la Ley y más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto

(del SPP) y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos». Solo conviene añadir que el efecto anticonstitucional del mecanismo de «las morochas» va mucho más lejos. Como hemos explicado tratando la regulación alemana, infringe el principio de la igualdad del sufragio, o sea, uno de los principios fundamentales de la democracia moderna.

Mandatos excedentes y el principio de igualdad electoral

Los mandatos excedentes o adicionales no constituyen un fenómeno inevitable de un SPP. Son una peculiaridad del SPP alemán a nivel de la Federación. Surgen por la interrelación específica de las reglas de mayoría y de la representación proporcional en el sistema electoral. Como ya decíamos, cuando un partido político gana en base a los primeros votos más escaños en las circunscripciones uninominales a nivel del *Land* (Estado Federado) que los que le corresponden proporcionalmente conforme a sus segundos votos, estos mandatos excedentes se mantienen y configuran como adicionales a los conseguidos a través de la distribución proporcional. Aumentan de este modo el número de escaños del *Bundestag*. No existe ningún mecanismo compensatorio. En la medida que favorecen a determinados partidos, los mandatos excedentes afectan la distribución proporcional de los escaños, al valor de logro de voto y, así, a la igualdad del sufragio. Los partidos políticos que reciben muchos mandatos excedentes, necesitan para la misma cantidad de escaños menos votos si se compara con otros que no disponen de tantos mandatos excedentes o incluso de ninguno. Para los que defienden la igualdad electoral, este cálculo parece ser el criterio de medición empírica más válido para apreciar la relativa importancia del fenómeno.

Antes de entrar en el tratamiento de la jurisdicción constitucional al respecto, es conveniente aclarar que los factores causales que explican el fenómeno son múltiples y complejos. Hay fundamentalmente dos tipos de causas que incluyen cada una a su vez diversos factores. Por un lado, las causas se ubican dentro de un Estado Federado y provienen por ejemplo de diferencias en la distribución de votos según el primer voto, y el segundo, a través del voto cruzado, o por la confrontación de ambas reglas de decisión en situaciones específicas en que un partido

político sea capaz, como primera mayoría, de ganar una gran cantidad de escaños uninominales por escaso margen frente a la primera minoría. Por otro lado, las causas se ubican en la relación de los Estados Federados con el conjunto del resultado electoral; provienen por ejemplo de diferencias en el número de escaños en relación al número de electores que tienen los Estados Federados, o diferencias en la participación electoral entre ellos. Por otra parte, los factores mencionados por regla general no aparecen de forma aislada sino conjunta con tendencias a aumentar o a compensar mutuamente sus efectos. En la generación de mandatos excedentes importa mucho la estructura del comportamiento electoral de los votantes, pues altos grados de votos cruzados y terceros partidos fuertes constituyen condiciones sumamente favorables (véase Grotz 2000).

Cuando en los decenios anteriores el número de mandatos excedentes era pequeño, el fenómeno no alcanzó mucha atención. Esto cambió de un día al otro a raíz del número elevado de ellos en las elecciones de 1994, cuando alcanzaron 16, de los cuales doce correspondieron a la Democracia Cristiana. Sólo los mandatos excedentes daban, en esa oportunidad, a la coalición de la CDU/CSU junto con los Liberales una mayoría parlamentaria suficientemente amplia para poder seguir gobernando. En ese instante se empezó a poner en duda la conformidad de los mandatos excedentes no compensados con la Constitución. La Socialdemocracia defendió entonces el principio proporcional estricto y el mecanismo de compensación de escaños, su gobierno del Estado de Baja Sajonia presentó la querella de constitucionalidad ante el TCF. Es interesante añadir que la Socialdemocracia, un año después del fallo del Tribunal, en las elecciones de 1998, fue el gran beneficiario del fenómeno, pues recibió con 13 el total de los mandatos excedentes. En 2002, después de la reforma distrital, la cantidad de mandatos excedentes se redujo a cuatro, tres para la Socialdemocracia y uno para la Democracia Cristiana. En síntesis, la multiplicidad de factores causantes de los mandatos excedentes no permite suponer que favorezcan siempre a un determinado partido. El efecto sobre la representación de los partidos puede variar al extremo.

En términos generales, el legislador puede proveer, en función de mayor proporcionalidad en la representación, una compensación de escaños, como se le conoce en la mayoría de los sistemas proporcionales personalizados que se aplican a nivel de los Estados Federados de Ale-

mania para elegir a los parlamentos regionales. Sin embargo, entienden do bien la lógica del sistema electoral alemán, prever un tipo de compensación no es de ninguna manera algo obligatorio.

En aquel entonces, el TCF tenía que juzgar sobre si los mandatos excedentes sin compensación son compatibles con el principio de la igualdad del sufragio según el art. 38, inciso 1 de la Ley Fundamental. Todo indicaba que el Tribunal se pronunciaría sobre el litigio en términos de corresponder a los defensores de la legislación vigente o a los defensores del principio igualitario en la representación. En su decisión (BverfGE 95, 335), firmada por cuatro de sus ocho miembros, el Tribunal comenzaba recordando su tradicional doctrina electoral: primero, la representación proporcional en su versión estricta hace del parlamento un reflejo fiel de las preferencias políticas del electorado. Segundo, igualdad electoral significa que cada voto debe tener el mismo valor numérico y – introduciendo un nuevo concepto– la misma posibilidad legal de éxito. Tercero, igualdad electoral en el caso de la representación proporcional significa que cada elector con su voto pueda tener la misma influencia sobre la composición del parlamento. Luego, el TCF se preguntaba cuántos votos necesita un partido político para alcanzar un escaño. Con este *test* empírico comprobaba que los mandatos excedentes conducen a la diferenciación en el peso del voto, o sea a un tratamiento desigual de los partidos y, consecuentemente, a un perjuicio del valor de logro del voto.

En su apreciación del fenómeno, llega, sin embargo, a la conclusión de que los mandatos excedentes y la consiguiente diferenciación del valor de logro de los votos son un efecto obligado del carácter *sui generis* del SPP y compatible con la igualdad electoral. La justificación de la diferenciación del valor de logro proviene en última instancia de la decisión del legislador en pro de la representación proporcional personalizada tomada con el objetivo de fomentar una relación personal estrecha de los diputados elegidos directamente (uninominales) con los electores.

Al mismo tiempo, el TCF reafirma el principio de la conveniente proporción, dando por entender que la cantidad de mandatos excedentes tiene que mantenerse dentro de determinados límites. Dado que el prorrateo puede influir en su génesis, establece la similitud del tamaño de las circunscripciones tanto en la comparación intrarregional como

en relación a la densidad poblacional de cada uno de los Estados Federales, como condición de la igualdad electoral.

Respecto a los argumentos del voto de la minoría en el TCF, este, contrariamente, ve en los mandatos excedentes una lesión de la igualdad electoral. Argumenta que la ley electoral permite una cantidad de mandatos excedentes que sobrepasa el límite admisible. Así, la minoría de los integrantes del TCF también aplica el principio al de la conveniente proporción. Por lo demás, integra en su argumentación buena parte de la jurisdicción tradicional del TCF, con más énfasis en el principio de la igualdad. Mandatos excedentes siempre constituyen un perjuicio de la igualdad electoral (o sea un tratamiento desigual de los partidos), sin embargo, no son incompatibles *per se* con el principio de la igualdad electoral. Sólo cuando el tamaño es demasiado grande (o sea fuera de proporción), entonces no estará legitimado el perjuicio de la igualdad electoral. Hace suyo asimismo el argumento de que la influencia de cada votante sobre la composición del parlamento tenga que ser igual. La opinión minoritaria usa los mismos conceptos que emplea la mayoría y hace constantemente referencia a la jurisdicción tradicional del TCF sobre la igualdad de logro del voto. Dice que los mandatos excedentes no son mandatos directos. Indican sólo un valor numérico para la cantidad de tales escaños que los partidos políticos reciben fuera de la distribución proporcional.

Considerando bien la argumentación de la minoría, una cierta innovación se observa en el cambio de perspectiva que propone, acompañado de un nuevo concepto de igualdad electoral. Primero, para mensurar el valor de logro de los votos, se contrapone a la evaluación de la igualdad del valor del voto *ex post*, la evaluación *ex ante*. Según esta perspectiva *ex ante*, un voto aunque no sea tomado en cuenta más tarde por razón de la barrera del cinco por ciento, tiene la misma posibilidad de éxito. En esa perspectiva, la barrera legal del cinco por ciento ni siquiera perjudicaría la igualdad del valor de logro del voto. Tampoco la ocurrencia de mandatos excedentes perjudicaría este concepto de igualdad electoral. Segundo, la opinión minoritaria tiende a diferenciar entre «igualdad de valor de logro del voto» e «igualdad de las posibilidades de éxito del voto». Pero no está bien claro lo que la opinión minoritaria quiere decir con el nuevo concepto y por qué la igualdad de las posibilidades de

éxito del voto debería existir también en sistemas de representación mayoritaria. Aunque no existe claridad conceptual, desde luego no corresponde centrarse en esta cuestión, pues la centralidad del argumento de la minoría está más bien en la consideración relativa de los elementos técnicos que limitan el cumplimiento de la igualdad electoral, y la minoría piensa que estos instrumentos sobrepasan el límite constitucionalmente permitido.

En su jurisdicción anterior, el TCF había reconocido que el legislador, al establecer la barrera legal del cinco por ciento, se había pronunciado en favor de limitar la proporcionalidad. Así, el principio proporcional no es un criterio absoluto para evaluar los elementos individuales de la representación proporcional personalizada y sus efectos, tampoco para los mandatos excedentes.

El reconocimiento por parte del TCF del principio proporcional puro en el caso de los mandatos excedentes hubiera significado una interpretación novedosa de la representación proporcional personalizada. Implícitamente esto hubiera llevado a aplicar criterios de la proporcionalidad por un lado, y de la capacidad de funcionamiento del sistema político por el otro, separadamente según diferentes categorías de partidos políticos: el criterio de la capacidad de funcionamiento respecto a los partidos pequeños que obtuvieran menos del cinco por ciento de los votos para impedir su entrada al parlamento: el criterio de la proporcionalidad casi absoluta respecto a los partidos políticos con una votación por encima del cinco por ciento para que estos sean representados con la mayor conformidad a su porcentaje de votos. En caso de que se hubiera considerado inconstitucional la mínima diferencia proporcional que se produce en el sistema electoral alemán entre votos y escaños respecto a los partidos que acceden al *Bundestag*, no hubiera sido posible restringir el problema de la desproporcionalidad a esta categoría de partidos. El criterio de la igualdad se hubiera extendido a la relación comparativa entre ambas categorías de partidos. Lógicamente, se hubiera cuestionado la constitucionalidad de la barrera legal del cinco por ciento. El TCF, en su decisión del 10 de abril de 1997, hizo bien en reconocer como constitucionalmente correcta la disposición legal vigente y de rechazar la idea de una compensación de mandatos. Sin em-

bargo, encargó al legislador que velara por mantener el número de mandatos excedentes reducido.

Es interesante añadir aquí la decisión del TCF sobre la ocupación de un mandato uninominal vacante por fallecimiento del diputado. En el caso concreto, esta vacancia se produjo en el Estado Federado que contaba con mandatos excedentes. El partido había procedido a llenar la vacancia con el primer candidato de su lista que no había alcanzado a conseguir un escaño debido a la alta cantidad de mandatos directos de su partido. El *Bundestag* había rechazado una reclamación al respecto basándose en una decisión anterior del TCF (BVerG 7, 63) que, sin embargo, no se refería a un caso similar. En su decisión del 26 de febrero de 1998 el Tribunal no sólo desautorizó al *Bundestag*, sino que proporcionó una interpretación del sistema electoral alemán más acorde con su real funcionamiento. En tanto que un partido político dispone de mandatos excedentes, no se permite sustituir la vacancia de un escaño por un candidato de lista.

Cláusula de mandatos mínimos y el principio de igualdad electoral

Finalmente, la cláusula de los mandatos mínimos produce también algunos problemas específicos, a lo que ya hemos aludido antes. El mayor consiste en permitir a partidos que consiguen tres mandatos uninominales, participar en la distribución proporcional de los escaños aunque no hayan alcanzado pasar la barrera del cinco por ciento. Es pertinente puntualizar que dicha cláusula no es ninguna barrera adicional, sino una modalidad de ponerla fuera de efecto. En otros términos, desfavorece a tales partidos que no pasan ni la barrera legal ni ganan mandatos directos. Así, la cláusula rompe con la idea de que pequeños partidos puedan perturbar el cumplimiento de las funciones de un parlamento, pues estos mismos partidos son reconocidos como dignos de integrar el parlamento siempre cuando consiguen por lo menos tres mandatos directos.

En su decisión del 23 de enero de 1957 (BVerfGE 6, 84), en consideración de la compensación proporcional generalmente limitada del

sistema, el TCF consideró que la incorporación de elementos de representación mayoritaria legitima privilegiar a los partidos políticos que pudieron imponerse en algunas circunscripciones uninominales frente a los que no alcanzaron este objetivo, puesto a disposición por la ley electoral (véase BVerfGE 6, 84). En su argumentación, el TCF ponía énfasis en que estos partidos exhiben importancia política regional. Destacó, por lo demás, que los partidos con mandatos directos corresponden de manera específica a los preceptos guías de la representación proporcional personalizada. Conforme a estas consideraciones, el Tribunal sentenció que la cláusula de los mandatos mínimos no lesiona el principio de la igualdad electoral. La decisión no fue del agrado de todos. Frowein (en AÖR 1974, 93), por ejemplo, criticó fuertemente el argumento de que la decisión en contra de la representación proporcional pura y en favor de un SPP, legitimaría por sí misma la admisibilidad de una excepción del quórum de la barrera legal (y, a través de esto, el menoscabo de la igualdad del valor de logro del voto).

Consideraciones finales

En estas reflexiones finales queremos sintetizar algunas observaciones que hicimos a lo largo del análisis, ampliándolas con perspectivas comparativas. Las presentamos en seis puntos.

(1) El TCF ha elaborado una teoría de la lógica sistemática del sistema electoral que consiste en adjudicar diferentes lógicas a los principios de representación. Mientras que el principio de representación por mayoría intenta favorecer a la mayoría y, así, diferenciar a los votos según su valor de logro; el principio de la representación proporcional intenta producir un reflejo exacto de la distribución de las preferencias políticas del electorado en el parlamento, manteniendo estrictamente la igualdad no sólo en el valor numérico, sino también en el valor de logro de los votos. Una barrera legal sería, desde un principio, ajena a la esencia de la representación proporcional.

El legislador, según esta teoría, tiene toda la libertad para pronunciarse en favor de este u otro principio de representación. Sin embargo, si opta en favor del principio de la representación

proporcional, está obligado a mantener su lógica sistemática, diseñando la composición técnica del sistema electoral conforme a su intencionalidad: una representación proporcional de las fuerzas vivas de la nación, mensurable a través del alto grado de correspondencia entre votos y escaños.

- (2) El legislador alemán, sin embargo, ha tomado una decisión en favor de un sistema proporcional, pero personalizado. Ha rechazado un sistema de representación por mayoría. Sin embargo, tampoco quería introducir un sistema de representación proporcional puro. Su decisión en favor de un SPP permite adaptaciones a necesidades funcionales más allá del principio básico, por lo que el problema se trasladó al ámbito de su justificación y de sus límites.
- (3) Respecto a la justificación de los límites de proporcionalidad en el SPP, el TCF no recurre a comparaciones empíricas e internacionales, por ejemplo, en relación al grado de cumplimiento del principio de igualdad del valor de logro en sistemas electorales que se definen como sistemas proporcionales. Nos referimos, por ejemplo, a sistemas de representación proporcional que operan con circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño y mediano, en los que la barrera natural sobrepasa el cinco por ciento, o a sistemas de representación proporcional pura, en los que la pérdida de votos que no cuentan es mucho más alta que en un sistema electoral con barrera legal. En el debate dentro del Derecho Constitucional están en buena medida ausentes estas experiencias examinadas por la Ciencia Política.
- (4) Aunque en la línea general del argumento prevalece la lógica del funcionamiento propio de un tipo de sistema electoral, a menudo, en defensa de los elementos que perjudican a la igualdad electoral, el TCF aprovecha la posibilidad constitucional del legislador de optar por un sistema mayoritario como eje argumentativo, por ejemplo en la cuestión de la admisibilidad de la cláusula de los mandatos mínimos.
- (5) El TCF ha juzgado constantemente con un nítido sentido pragmático. Ha defendido el sistema electoral vigente, destacando,

por un lado, la libertad de opción del legislador respecto al tipo de sistema electoral y, por el otro, su opción concreta que permite adaptaciones funcionales, o sea, legitima límites al principio de la igualdad electoral para cumplir con funciones que también alcanzan importancia.

(6) El criterio rector de la constitucionalidad del sistema electoral alemán no es tanto el principio de representación, o sea, el principio de proporcionalidad (electoral). Se reconoce la legitimidad de elementos que perjudican la proporcionalidad y, por consiguiente, la igualdad del voto, elementos que sirven al cumplimiento de otras funciones tales como la efectividad del parlamento y la relación más cercana entre electores y elegidos. Como criterio rector se ha establecido el principio de la conveniente proporción con la que deben actuar en la práctica los elementos que limitan el cumplimiento del principio de la igualdad electoral. Conviene destacar que la controversia entre la posición de la mayoría y de la minoría dentro del TCF no se refiere a este criterio. Está compartido por ambas corrientes de pensamiento. La diferencia de opinión se refiere a la cuestión de si los efectos empíricos del SPP concuerdan o no con el parámetro del principio de la conveniente proporción. Mientras que la mayoría, conforme a la interpretación tradicional, defiende la tesis del mantenimiento de este principio en relación a los objetos del recurso, la minoría lo está cuestionando o incluso negando. A través de su postura, la mayoría defiende, como decíamos, la realidad constitucional. Sin embargo, dentro de su pragmatismo, considera, propone o incluso obliga al legislador a introducir dentro de un horizonte temporal determinado (por ejemplo antes de las próximas elecciones), reformas que limiten los efectos que distorsionan la igualdad electoral. Con esta disposición, la mayoría se acerca en parte a la postura crítica de la minoría, sin compartir las consecuencias inmediatas de su argumentación, cuando ésta conduce a declarar inconstitucional el instrumento institucional o sus efectos.

JUSTICIA ELECTORAL Y SUS DESAFÍOS ACTUALES EN AMÉRICA LATINA^(*)

Quisiera iniciar mi conferencia con una reflexión conceptual. Justicia electoral es un concepto normativo, al igual que el concepto de justicia social, pero más fácil de definir. Podemos entender por él, la garantía de elecciones libres y honestas. En este sentido, es un objetivo para todo el proceso electoral en una democracia constitucional. Al mismo tiempo, el concepto se refiere al entramado institucional que se establece para organizar y controlar las elecciones en función de la justicia electoral.

Si tomamos como mayor desafío actual de la justicia electoral su contribución a la consolidación y profundización de la democracia, las relaciones varían según los conceptos. En el primer entendimiento del concepto, a nivel teórico, nadie va negar una relación positiva. La justicia electoral es parte importante de todo el edificio de la democracia. Les recuerdo la sentencia de José Ortega y Gasset que «la salud de las democracias (...) dependen de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario (...) Sin el apoyo de un auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire». Pero, mirado desde el objetivo –la consolidación de la democracia–, la justicia electoral

(*) Conferencia pronunciada en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Lima, 25 de Agosto de 2007.

es sólo un factor entre varios otros que influyen a su manera en los procesos políticos de la región. El desafío existe entonces en el impacto real que puede tener la justicia electoral frente a estos otros factores, sobre todo cuando son adversos al mencionado alto objetivo. El hecho de constituir sólo un factor entre otros que interactúan, es precisamente la circunstancia que hace difícil medir el aporte de la justicia electoral al objetivo de la consolidación democrática.

En el segundo entendimiento del concepto, a nivel empírico, el desafío se refiere al factor en sí mismo, hacia dentro, obviamente con efectos hacia fuera. Consiste en la institucionalidad, profesionalidad, imparcialidad y postura en general, con las que las instituciones y funcionarios, encargados de garantizar elecciones libres y honestas, implantan la justicia electoral, acorde con su concepto normativo, aplicado a circunstancias cambiantes. Consiste en ejecutar un oficio, cuyo resultado merece y logra efectivamente el reconocimiento público.

Respecto a esto, es cierto que la justicia electoral como sistema, aunque menos visible que otros órganos del Estado en las democracias consolidadas, constituye un elemento clave para la gobernabilidad democrática de los países (véase López-Pintor 2000). En relación a América Latina, sin embargo, es imperioso tomar en cuenta que la justicia electoral (como *electoral management*) no es un oficio rutinario dentro de una democracia establecida basado en una sociedad con fuertes raíces democráticas, sino una agenda en un proceso dinámico vacilante en el contexto de una cultura política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral. Por lo demás, la idea de la consolidación sugiere que América Latina está atravesando un proceso, aunque lento, unidireccional de consolidación de la democracia, o sea, de extensión e internalización de los valores de ética electoral por parte de la sociedad y especialmente por parte de los que quieren participar activamente en la política, tomando en cuenta que gracias a la emergente sociedad civil, la cantidad de gente que quiere participar, se ha extendido más allá de lo que se suele denominar la clase política. Estos nuevos participantes, considerados como fundamento de la democracia del futuro de la región –«la democracia de ciudadanos» (PNUD 2004)–, tampoco profesan un ideario y una postura acorde con los valores que caracterizan la justicia electoral como concepto normativo, aunque hay que apreciar su función

positiva en la observación de las elecciones. Todos estos antecedentes llaman la atención al hecho de que, aunque se han notado en general progresos significativos durante los años noventa, la justicia electoral se encuentra frente al constante peligro del revés. El oficio rutinario no es entonces una realidad, sino una meta.

En la primera parte de mi charla, voy a marcar las tendencias generales del desarrollo de la justicia electoral en el medio socio-político de América Latina, llamando la atención a su innegable desarrollo positivo y a desafíos generales. En la segunda parte, me voy a referir a cuatro desafíos específicos que se pueden observar, precisando un poco lo que hemos considerado anteriormente en nuestras reflexiones generales. Se trata de los desafíos de judicialización de la política, negación de la labor de la justicia electoral por motivos políticos, politización de la justicia electoral, y finalmente, subordinación de la justicia electoral al poder político.

1. *El desarrollo de la justicia electoral en América Latina*

Si entendemos por justicia electoral la garantía de elecciones libres y honestas, conviene insistir en que en los últimos dos decenios, esta se ha extendido como concepto y como realidad en América Latina. El más claro indicio que lo confirma, es la celebración, hoy en día, de elecciones libres en casi todos los países de la región. En comparación histórica, destaca la casi ininterrumpida permanencia de estos actos de soberanía popular que organizan y velan las instituciones encargadas de la justicia electoral. En una comparación intercontinental, América Latina es la región del mundo de las democracias de la tercera ola de democratización con el mayor grado de justicia electoral. Por un lado, parece ya rutina la organización de elecciones libres y honestas, lo que se expresa también en el concepto de democracia electoral, aunque es un concepto diminutivo y peyorativo de la democracia porque percibe a la democracia realmente existente reducida a lo electoral (véase más adelante). Sin embargo, se reconoce en él que las elecciones funcionan, lo que no conviene subestimar. Es un avance sustancial en el desarrollo de la democracia en América Latina.

Respecto a los sistemas de justicia electoral, es justo subrayar que en general han sabido cumplir con sus funciones, de modo que podrían servir de modelo de ética, eficiencia y eficacia para otras instituciones encargadas de imponer la justicia más allá de lo electoral. En algunas encuestas, la confianza en la justicia electoral se ubica por encima de la que se expresa por la justicia en general. Sin embargo, los valores que la justicia electoral representa, aún no han sido internalizados del todo por los individuos y los partidos. Es por ello que la justicia electoral debe seguir luchando no sólo por hacer prevalecer sus valores, sino también por hacer respetar su desarrollo profesional y ético.

Por otro lado, es asimismo cierto que América Latina sigue sin avanzar mucho en la consolidación de la democracia. Este hecho se expresa en la progresiva desconfianza en las instituciones políticas y el grado decreciente de satisfacción con la democracia, como señalan las encuestas de Latinobarómetro. Resulta evidente que la justicia electoral en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible sólo con referencia al contexto sociocultural y político de la región. Los factores determinantes en su desarrollo en buena parte de América Latina son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley. No sorprende que en este contexto aparezcan actores que quieran instrumentalizar la desconfianza para fines políticos. Al mismo tiempo proceden de este contexto exigencias de funcionamiento a la justicia electoral que olvidan el contexto en el que ella está insertado, que justamente constituye el desafío principal para que la realidad se acerque a la norma. Por otra parte, no se distingue bien entre irregularidades y fraude. Se magnifican y sobreestiman irregularidades que ocurren en cualquier proceso electoral que no deberían deslegitimar el proceso electoral, pero que afirman un prejuicio profundamente enraizado: que las elecciones son fraudulentas. Entonces, la persistente falta de legitimidad de las instituciones que emanan de las elecciones fomenta la permanencia del desafío con el que se sigue enfrentado la justicia electoral.

La democracia en su realización es dependiente de una cultura que sabe hacer uso de los derechos que ella concede con responsabilidad. El Estado constitucional democrático presupone la presencia en el seno de

la sociedad de los valores, sobre los cuales él se erige y está encargado de hacer valer. Se dice que el Estado sólo puede ser tan justo como lo son sus ciudadanos. Esta idea presupone la lealtad al derecho de las personas y organizaciones participantes en política. Sin embargo, esta lealtad al derecho en América Latina no se da en un grado suficiente, lo que ha llevado en varios países a una arquitectura institucional extraordinariamente amplia y una sofisticación procedural en la organización y en el manejo del evento electoral según criterios del Estado de derecho muy costosa.

Este desarrollo ha incluido una constante ampliación de las funciones de la justicia electoral. Al reflexionar sobre su concepto, nos damos cuenta de este proceso. Una primera acepción se centraba, conforme a Jesús Orozco Henríquez (1998: 40), en «la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales». Hoy en día, la acepción del concepto se ha ampliado a causa de las funciones reales que la justicia electoral está cumpliendo. El mismo autor incluye entre ellas: «todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas, acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto del pluralismo político, condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera» (ibid.).

2. Desafíos específicos recientes

La extensión de las funciones parece ser uno de los factores que promueve nuevos retos a la justicia electoral. Otros consisten en la actualización de fenómenos históricamente vinculados con tipos dife-

rentes de sistemas políticos. Otros se vinculan con nuevos desafíos al propio Estado constitucional.

2.1. Judicialización de la política

La mencionada extensión de las funciones de la justicia electoral alberga el peligro de la judicialización electoral de la política. Primero, en vez de desarrollar una cultura política de adhesión a las reglas del juego, de honestidad, de negociación, de compromisos y acuerdos, los actores políticos siguen insistiendo en lo suyo en términos de no transar en absoluto, llevando la controversia a los tribunales. El estilo de su toma de decisiones concuerda plenamente con la tradicional percepción de la política: hay vencedores y vencidos. Segundo, en vez de hacer política de manera de aumentar la legitimidad de la democracia por medio de un buen desempeño, los actores políticos pretenden suplir la falta de legitimidad por involucrar el Poder Judicial en su quehacer. Se equivocan en la medida que la apreciación de la justicia por parte del pueblo no se distancia mucho de la de las demás instituciones. En este sentido, a través de confiar en decisiones jurisdiccionales, se posterga el desarrollo de una cultura política que confía en que los conflictos se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos.

2.2. Negación de reconocer la labor imparcial y profesional de la justicia electoral

Ha sido una característica de los procesos electorales, llevados a cabo en un contexto autoritario, que la oposición no aceptaba el resultado electoral como legítimo, salvo en caso de que ella ganara la contienda. Era el caso de Chile, en el referéndum de 1988, de Uruguay, en el referéndum de 1988, y de Nicaragua, en las muy controvertidas elecciones de 1990. En estas oportunidades, eran los contendores del poder los que tenían problemas para aceptar el veredicto popular. Durante los años noventa, con el desarrollo de la justicia electoral y de la observación nacional e internacional de las elecciones, se ha generalizado la aceptación de los resultados por parte de los electoralmente vencidos. Pero a lo inverso, sigue vigente la idea que el reconocimiento del resultado electoral como legítimo es un criterio para juzgar la labor de las institu-

ciones que velan por la justicia electoral. Sigue vigente también el criterio político y está disponible para quien lo quiere utilizar para fines políticos. El último dramático caso es el de México. El segundo en votación, Andrés Manuel López Obrador, no aceptó el resultado electoral (que por cierto era estrecho) considerándose él mismo como vencedor. Trató de presionar a los órganos de justicia electoral para que organizaran un recuento total de los votos. Organizó manifestaciones masivas de su militancia que incluso le voto «presidente legítimo» de México por aclamación. Nuevamente se comprobó (a) la baja legitimidad que las instituciones gozan en América Latina, lo que hace que el cuestionamiento de su labor tenga un rico caldo de cultivo; (b) la tendencia a deslegitimar los resultados que les son adversos, responsabilizando y atacando las instituciones que juzgaron tales resultados. En resumen: el reconocimiento general del resultado electoral como criterio de la buena labor de la justicia electoral falló en México, precisamente en el país que cuenta actualmente con uno de los sistemas de justicia electoral más sofisticados (y costosos) de América Latina. Ni este enorme esfuerzo y ni el reconocimiento de su estándar profesional por parte de expertos nacionales e internacionales le sirvió al país en términos de conseguir un reconocimiento del resultado electoral como legítimo por todos los sectores de la sociedad. El desafío de la instrumentalización de la desconfianza para fines políticos sigue vigente.

2.3. Politización de la justicia electoral

Otro desafío, generado en parte por la extensión de las funciones, consiste en una mayor politización de la justicia electoral. Se observa una tendencia que encajaría perfectamente bien en la cultura política predominante de la región. Así, el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que la composición personal de sus órganos sea de primer orden político, desatendiendo por completo que el servicio electoral consiste en una función de alto estándar profesional y ético en pro de la democracia y su consolidación. El peligro radica en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos de imparcialidad en la política misma.

Por otra parte, lo procedural es importante y lo repito decididamente, pero la política no debe agotarse en esto. Existe el peligro de que los procedimientos y las resoluciones de la justicia electoral así como las controversias sobre ambas, sobre la actuación del aparato administrativo y jurisdiccional electoral, atraigan toda la atención del público y de la política y desplacen a otros aspectos igualmente importantes en el desarrollo de la democracia en América Latina, especialmente los contenidos y objetivos mismos de la política. En México, por ejemplo, es bien llamativa la presencia del Instituto Federal Electoral (IFE) en el debate político nacional. Son casi cotidianas las referencias a su rol y sus resoluciones en la prensa capitalina. Se corre el peligro de que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia postautoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida como centrada sólo en lo electoral, una crítica que ya se expresa con el concepto de «democracia electoral» como denominación para las democracias latinoamericanas, o de «electoralismo» como término para señalar su orientación y desdén por lo social, que se expresa finalmente en el difuso concepto de moda de la democracia de baja calidad. Estamos frente a una paradoja, pues es ampliamente compartida en la región la idea de que a una democracia que se reduce a lo procesual y desatiende el contenido –los objetivos de las políticas públicas–, le será muy difícil consolidarse.

Por fin, hay que llamar la atención a una tendencia de protagonismo político de la justicia electoral en cuanto institucionalidad. Sus órganos a veces quieren jugar un rol activo, un rol más allá de ser imparcial, tomando parte en la contienda política, dejando de lado el *self restraint* judicial, en un ambiente que pierde de vista la sana diferenciación de funciones en un Estado constitucional. El caso actual más llamativo es Ecuador. El tiempo no me permite entrar en todos los detalles de un historia emocionante. Los principales actores eran el Presidente y el Congreso Nacional, ambos recién elegidos en 2006. La controversia se centró en el proyecto de referéndum sobre la instalación de una asamblea constituyente para «refundar la democracia», iniciado por el Presidente Rafael Correa, y su propuesta de composición y competencias de tal asamblea. El Congreso Nacional rechazó esta propuesta por mayoría absoluta. En vez de esperar un acuerdo entre ambas instituciones, el Tribunal Supremo Electoral decretó la puesta en marcha del referéndum,

pasando por alto la inconstitucionalidad del intento del Presidente de organizar un referéndum en contra de la voluntad del Congreso Nacional, pues lesionaba los artículos 104 y 283 de la Constitución. Con esta decisión el conflicto iba a involucrar plenamente al Tribunal Supremo Electoral en sus siguientes etapas, prácticamente todas inconstitucionales: intento de destitución de su presidente por parte del Congreso Nacional, destitución de 57 diputados, o sea de quienes votaron esta medida, por parte de Tribunal Supremo Electoral (7 de marzo de 2007), medida igualmente inconstitucional, fundamentada en un artículo de la Ley electoral que se refiere a la destitución de funcionarios en caso de que intervengan indebidamente en un proceso electoral. Lo aplicaron sin vacilar a representantes del pueblo, ejerciendo su mandato, medida que obviamente no está cubierta por este artículo. Así, era correcta la declaración de inconstitucionalidad de la destitución de los diputados por parte del Tribunal Constitucional (27 de abril de 2007), pero la actuación de la policía en pro del Presidente y del Tribunal Supremo Electoral, impidiendo el acceso de los 57 diputados al Congreso Nacional, hizo que esta declaración no tuviera efecto ninguno. Podemos terminar el cuento aquí (para más detalles ver Albornoz/Hidalgo 2007). Por cierto es un caso extremo, en el que ningún actor respetó la Constitución y se impuso el poder fáctico. Sin embargo, se desprende nítidamente el protagonismo político al que aspiró la institución electoral, en contra del parlamento y en contra del Tribunal Constitucional. Es un protagonismo que no le corresponde al Tribunal Supremo Electoral en una democracia constitucional, y no va poder mantener en Ecuador, cuando el intento de establecer un poder autoritario, al cual apoya tal vez inconscientemente, acabe en una dictadura electoral.

2.4. Subordinación de la justicia electoral

El mayor desafío consiste en el mantenimiento de la independencia de las instituciones de la justicia electoral frente al poder político. Se puede decir que haber logrado esta independencia en todos los países durante los años noventa ha sido la precondition necesaria para el desempeño regional positivo de las instituciones de la justicia electoral en América Latina. Sin embargo, este logro no iba acompañado de la convicción realmente generalizada de que los actores políticos estén subordinados a las reglas. Sigue vigente la idea que las reglas son disponibles y

adaptables a los intereses de los actores políticos. Este pensamiento está insertado en la idea que el objetivo legitima a los medios.

En la actualidad, el proyecto de sustituir la democracia representativa por la que se llama democracia participativa es un desafío especialmente serio para la justicia electoral. El desafío no consiste en que sus instituciones tienen que organizar y controlar referenda y revocaciones de mandato, o sea, aumentar sus actividades. Consiste en que este proyecto alberga una tendencia autoritaria a la cual se someten las instituciones de la justicia electoral. Consiste en la exigencia de los gobernantes de que bajo la amenaza de su sustitución los funcionarios de la justicia electoral deben cooperar con el proyecto político y defender la manera como ellos quieren que se apliquen las reglas en su provecho. Bajo esta presión, en vez de velar por la justicia electoral como concepto normativo, las instituciones se prestan a tomar decisiones en contra de los principios del Estado constitucional.

El caso más llamativo de una decisión que lesiona la justicia electoral como norma en sus más sensibles fundamentos, en la garantía de la igualdad electoral, se produjo recientemente en Venezuela. El conflicto se originó en relación a la interpretación del sistema electoral que es un sistema proporcional personalizado, introducido en 1989, que conforme a la norma constitucional se basa en el principio de la representación proporcional. En circuitos uninominales se eligen un poco más de la mitad de los mandatos, pero para la composición total del parlamento es decisivo el porcentaje de votos de los partidos a nivel de las circunscripciones plurinominales (véase Molina/Thibaut 2005). El principio de la representación proporcional se realiza a través del mecanismo llamado compensación proporcional, o sea por la deducción del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal, al número de candidatos del mismo partido que le corresponde por lista en la circunscripción plurinominal. Tal resta es necesaria para que el sistema pueda figurar empíricamente como de representación proporcional (véase Nohlen 2004).

La Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de 1999 dejó bien claro que la personalización del voto «debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferen-

tes preferencias electorales del pueblo». Sin embargo, en la práctica se presentaron candidatos para los escaños uninominales, llamados «morochas», no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos a una misma corriente política. El objetivo era doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto se produjo, cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación «las morochas» de forma masiva en las elecciones legislativas de diciembre de 2005 con perspectivas de diezmar a la oposición. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada de las elecciones (véase Molina 2005). Su posterior recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo de Justicia tampoco resultó. Como se lee en la Sentencia No. 74 del 25-1-2006, su Sala Constitucional negó «pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo de postulación denominado «las morochas» y las normas superiores constitucionales». Declaró que el mecanismo de «las morochas» no se encuentra prohibido ni por la Constitución ni por el resto del ordenamiento jurídico. Y concluía que lo que no esté prohibido, no puede estar en contra de la ley. Todos los argumentos pecan de ser muy dudosos. Respecto al último, no parece lícito traspasar un concepto del Derecho Penal al Derecho Constitucional. En este ámbito, no se regula todo por ley. Obvio que una conducta o un procedimiento pueden ser inconstitucionales aunque no existiera una ley que los prohibiera. Por lo tanto, la afirmación del Tribunal Supremo de Justicia de que la práctica de «las morochas» se encuadra dentro del orden jurídico, no significa más que su Sala Constitucional se resistía a aplicar sanos criterios de Derecho Constitucional en su juicio sobre una controversia de alcance constitucional.

Esta postura se desprende también de otros argumentos, por ejemplo del que la regulación de los principios de la personalización del sufragio y el sistema de representación proporcional corresponde a la Asamblea Nacional porque se trata de materias de reserva legal. Es cierto que la Asamblea Nacional puede aprobar una ley electoral que regule la interrelación entre voto nominal y voto de lista, pero sólo respetando la norma constitucional, y en caso de lesionarla, respetando el veredicto del Tribunal Supremo de Justicia. En la situación concreta, el Tribunal Supremo negó su propia competencia, argumentando equivocadamente

que la Sala Constitucional, al declarar como inconstitucional el mecanismo de «las morochas», pecaría de una interferencia indebida en el ámbito de competencias de otros órganos del Poder Público.

Otras consideraciones del Tribunal son a veces absurdas (véase Nohlen/Nohlen 2007). Se sostiene, por ejemplo, que el mecanismo de «las morochas» no afecta de ningún modo al principio de representación proporcional, «dado que no proscribe, rechaza, ni niega la representación proporcional». Pero en realidad es todo lo contrario, ese mecanismo de candidatura lesiona la norma constitucional de representación proporcional, contradice lo expuesto en la Exposición de Motivos de la Constitución y afecta de la manera más extrema el principio de representación proporcional, pues lo niega, produciendo empíricamente resultados electorales que corresponden al concepto diametralmente opuesto de representación por mayoría.

Se podría argumentar que los jueces venezolanos no lo supieron mejor. Sin embargo, la falta de voluntad de los miembros de corresponder a criterios de ética constitucional y profesionalidad queda plasmada por el hecho que la justa interpretación de la norma constitucional estaba presente en el debate de la Sala Constitucional, como desvela el voto salvado de uno de sus miembros. Este voto dice textualmente: «El propio diseño del sistema por parte del Legislador revela que el principio de representación proporcional –y con él el derecho al sufragio, y, especialmente, al sufragio pasivo– sólo se garantiza a través de su relación indisoluble con el sistema nominal, en el sentido de que se estableció que la adjudicación de la totalidad de los cargos que corresponden a cada agrupación política se hace de conformidad con los cocientes que arroja el método D'Hondt, los cuales se calculan exclusivamente a través de los votos lista». Para este voto «es evidente... que el argumento de la mayoría (de la Sala) es inaceptable en nuestro sistema electoral, no sólo porque es contra *legem*, sino porque implica la separación artificial de los dos elementos (del sistema proporcional personalizado), separación que impide... la garantía de satisfacción de sus principios fundamentales». El voto disidente insiste correctamente en que la «adjudicación última a los candidatos por lista que fueron postulados por determinada agrupación política, se realiza luego de la deducción o resta del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal a esa misma agrupación». Tiene razón el voto de la minoría al considerar «que

el Consejo Nacional Electoral violó el derecho al sufragio y a la participación en los asuntos públicos de todos los electores y elegibles...», cuando insiste en que «se trata de una tergiversación al sistema de adjudicación según la representación proporcional, jurídicamente se traduce en un fraude a la Ley y más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto (del SPP) y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos». Toda la crítica estaba presente en la Sala Constitucional. Sólo conviene añadir que el efecto anticonstitucional del mecanismo de «las morochas» va mucho más lejos. Infringe el principio de la igualdad del sufragio, o sea, uno de los principios fundamentales de la democracia moderna.

Hay argumentos, sin embargo, que nos aclaran el contexto político en el que se ubica la sentencia (véase Kornblith 2006). El Tribunal entiende la personalización del voto en forma de candidatos no conectados con listas como expresión de la democracia participativa, que en el mejor de los casos, citando a Norberto Bobbio (1996: 49 y sig.), «refuerza y profundiza únicamente la democracia representativa». Suena bien fundamentar la decisión en el derecho de participación y en la democracia participativa que el Tribunal reconoce como «ideas propias del proceso constituyente e integradoras de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela». Sin embargo, con su postura el Tribunal Supremo de Justicia se alinea incondicionalmente con la transformación de la democracia venezolana de representativa a participativa, que en vez de ampliar y profundizar la democracia representativa implica su sustitución, negando sus principios constitucionales. En fin de cuentas, el caso venezolano es un deprimente testimonio de la subordinación de la justicia electoral al poder político (véanse también Brewer-Carías 2004 y 2007).

Consideraciones finales

Los casos a los que me he referido, no son representativos para América Latina. He tenido que hablar sobre los desafíos de la justicia electoral. Los casos escogidos son indicativo para los tipos de desafíos que la justicia electoral como institución tiene que esperar. Resolverlos va exigir mucho, tal vez demasiado. Lo digo, considerando el nuevo reto al que está expuesta la democracia constitucional representativa en Amé-

rica Latina por el proyecto de la democracia participativa que en realidad es un proyecto populista autoritario. Se presenta en países en los que los sistemas de partidos están sufriendo una profunda crisis, generando exigencias de participación que sobrepasan límites concordantes con la permanencia del Estado constitucional. Como se demuestra en los casos de Venezuela y Ecuador, y también en el ideario de los candidatos con discursos anti-sistema, es allí donde la justicia electoral tiende a desaparecer como norma, como norte de la acción de la justicia electoral como institución.

§VI

CULTURA POLÍTICA Y OBJETOS DE CONTROVERSIA

INSTITUCIONES Y CULTURA POLÍTICA^(*)

En las consideraciones siguientes me voy a dedicar a la democracia y al pensamiento sobre su reforma en América Latina. A pesar de que el desarrollo de la democracia depende de un sinnúmero de factores, en el debate académico y político el mayor hincapié se ha puesto sobre todo en uno solo de estos factores: las instituciones y su ajuste para superar los problemas de la consolidación democrática. Esta tendencia que se ha plasmado en el auge de la ingeniería constitucional, se basa en la convicción de la importancia que exhiben las instituciones como variables independientes en el proceso político. Así, se ha pensado que el cambio del tipo de sistema político, sustituyendo el presidencialismo por el parlamentarismo, podría fortalecer la democracia. De igual manera se ha pensado qué reformas de los sistemas electorales para elegir presidente y cámaras legislativas podría ser beneficioso para la consolidación de la democracia.

En este debate, pude intervenir con algunos modestos aportes que llamaban la atención a la multidimensionalidad y la complejidad de las relaciones causales de las que depende el desarrollo de la democracia. El término multidimensionalidad se refiere a los factores de diferente orden que intervienen en esas relaciones de causalidad: factores históricos, económicos, sociales, políticos, institucionales, etc., el término

^(*) Texto revisado y ampliado de la conferencia pronunciada el día 14 de febrero de 2007 en el Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México.

complejidad, a la cambiante interacción entre ellos y los sub-factores que operan dentro de estos ámbitos. En cuanto al análisis político, reconocer la multidimensionalidad y la complejidad de los fenómenos significa al mismo tiempo excluir todo intento de explicaciones monocausales (véase Weber 1985). Respecto a las instituciones, hice hincapié en dos tesis que se imponen sobre todo a la hora de pensar en reformas constitucionales. La primera tesis dice, que la importancia de las instituciones es relativa. Afirma que las instituciones son importantes, pero que su real importancia depende de otros factores. Dicho a la manera del título de uno de mis libros, publicado por la UNAM: (2003): «El contexto hace la diferencia». A partir de esta experiencia, mi segunda tesis dice: en el estudio y el diseño de las instituciones hay que tomar en cuenta el contexto. No existe un «mejor sistema» que se pudiera transferir o implementar. El sistema preferible es el que se adapte mejor. O sea el que se diseña tomando en cuenta las condiciones de contexto, de lugar y tiempo. Esta tesis se sintetiza en mi «Institucionalismo contextualizado» (título de uno de mis últimos libros en México: 2006).

En este marco de mis experiencias comparativas (véase Nohlen 2006), quisiera hoy enfocar al contexto como conjunto de variables que intervienen en el efecto y destino que tengan las instituciones democráticas. Me voy a referir por sobre todo a la cultura política que ciertamente no llena todo lo que entendemos por contexto, pero constituye una variable muy importante. Para que nos entendamos bien, en mi esquema analítico la variable dependiente sigue siendo la democracia, su fortalecimiento, la gobernabilidad democrática, el buen gobierno en función de las demandas sociales. La supuesta variable independiente la constituyen las instituciones políticas. Ellas nos interesan por dos ideas: primero por la idea de que su configuración y cambio podrían tener efectos considerables en el manejo y éxito de la democracia respecto a los objetivos señalados y segundo, por la idea de que sus reformas serían más fáciles de efectuar que los cambios de otras variables que intervienen en la relación causal que nos interesa, específicamente la cultura política. Dado que la cultura política, como vamos a ver, incide mucho en el efecto que tengan las instituciones sobre el desarrollo de la democracia, voy a añadir un tercer aspecto: ver, si por medio de reformas institucionales se puede influir en el desarrollo de la cultura política. En este análisis, la cultura política sustituye a la democracia como variable dependiente.

El orden de mis consideraciones va ser el siguiente: primero, unas precisiones conceptuales y la exposición de la tesis central, segundo, unas referencias a la importancia de la cultura política para el desarrollo político, tercero, consideraciones acerca de los elementos que aparecen propicios para la consolidación de la democracia, cuarto, unas reflexiones sobre posibilidades de influir en el desarrollo de la cultura política a través de reformas institucionales, quinto, unas referencias a otras variables de contexto, específicamente del contexto mexicano, y sexto, finalmente, unas advertencias respecto al debate sobre las reformas institucionales, sus participantes académicos y políticos y el cuidado con el que hay que tratar el tema constitucional en consideración a nuevos peligros para la democracia que provienen desde dentro de ella misma y se manifiestan en crecientes tendencias hacia nuevos autoritarismos.

Conceptos y tesis central

Toda comunicación científica sería empieza con aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves. Instituciones y cultura política son conceptos plurisemánticos hasta tal punto que existen definiciones que integran el primer fenómeno en el segundo y viceversa; las instituciones como parte de la cultura política y la cultura política como parte de las instituciones. En las consideraciones siguientes, separo ambos conceptos, pues me interesa la interrelación de los fenómenos que definen. Entiendo por el primer concepto las instituciones políticas formales y los actores que operan en su ámbito, o sea los órganos constitucionales del Estado y los partidos políticos. Por el segundo concepto, cultura política, entiendo la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea una mentalidad «que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos» (Caciagli 1996: 14).

Mi tesis central es que la cultura política es actualmente la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina. Esta tesis se funda en observaciones a nivel de la élite política, sus valores y su comportamiento al igual que en observaciones a nivel de la sociedad civil y la masa del electorado que indican una brecha entre el espíritu de las instituciones y el estado de desarrollo de la cultura demo-

crítica. Estas observaciones resultan de análisis de procesos políticos, de discursos, comportamientos, encuestas y eventos electorales en los diversos países de la región.

La importancia de la cultura política

Existe una convicción muy extendida entre los científicos sociales sobre la importancia de la cultura política para el desarrollo de la democracia. Quisiera aludir sólo a algunos estudios, primero a los estudios históricos que trataron de explicar el derrumbe de las democracias en Europa entre las guerras mundiales, de Italia, Alemania y España. Los argumentos se centraron en la falta de una cultura democrática, en el grado de polarización ideológica, en el discurso confrontacional y la militancia incondicional. Segundo, en los estudios empírico-analíticos de la corriente conductivista, originados por Gabriel Almond y Sidney Verba (1963). Aunque en esos estudios se trabaja con un concepto reduccionista y esquemático de cultura cívica que se restringe primero a lo cuantitativamente operacionalizable y medible y segundo al grado de participación de tipo formal, dicho concepto permite, sin embargo, reconocer cambios en la cultura política dentro de un tiempo relativamente corto. Así ha sido demostrado en el caso alemán, donde la cultura política percibida por el enfoque conductivista cambió gracias al desempeño del sistema político respecto al bienestar general (Almond/ Verba 1980; Baker 1981; para el cambio cultural en general, véase también Inglehart 1991). Tercero, en los estudios sobre capital social de Putnam (1993), medible mediante el grado de confianza al interior de las sociedades, como clave esencial „para construir democracias activas y alcanzar un desarrollo sostenido» (Putnam 1993: 185). Se destaca que la cultura política es algo muy enraizado y difícil de construir, aunque un factor esencial del desarrollo político, económico y social de un país (véase también Kliksberg/ Tomassini, 2000). Cuarto, en los estudios sobre el estado de desarrollo de la democracia en América Latina. En el respectivo estudio comparativo publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004), la cultura política alcanza un valor incluso categorial para diferenciar entre diversos tipos de democracia. Allí se diseña la verdadera democracia no a la manera de Robert Dahl (1971) con criterios mínimos que se limitan a la estructura estatal, sino como

un orden democrático basado en una sociedad de una cultura ciudadana. Este modelo de democracia ciudadana, supuestamente realizado en los países occidentales industrializados, se establece como antítesis de la democracia que pudo desarrollarse hasta ahora en América Latina, que se define como democracia electoral. O sea, en el estudio del PNUD la cultura política democrática es algo consustancial con la verdadera democracia. La desvinculación que se constata para América Latina genera otros tipos de democracia, democracias disminuidas, democracias de baja calidad. En este estudio, la importancia de la alusión a la cultura política no se restringe a señalar el norte de su desarrollo futuro en América Latina, como hace suponer el subtítulo de la obra y como a mí me parece adecuado, sino se instrumentaliza para una crítica a fondo de la democracia regional en su estado actual, lo que me parece sin sensibilidad histórica, pues la cultura política es algo que necesita tiempo para crecer y aclimatarse. En síntesis, la cultura política, en casi todos los enfoques, juega un rol importante en el análisis de los procesos políticos y especialmente en el desarrollo de la democracia.

Elementos de la cultura política democrática

Se ha hablado de la democracia liberal como una expresión de la cultura occidental. Sería necesario añadir: de sociedades de estructura industrial, las que han pasado el proceso de formación de un Estado-nación, si queremos ser mínimamente exhaustivos en la nómina de sus elementos constitutivos. O sea, la democracia liberal no es sólo el producto de una cultura, sino en la misma medida, de cambios en otras esferas. La pregunta es, si este tipo de democracia puede florecer también en el ambiente de culturas políticas diferentes, es decir, en culturas políticas que corresponden a sociedades en vías de desarrollo, que coexisten con estructuras atrasadas, con grandes sectores de la sociedad viviendo en la miseria, con desigualdades sociales que no terminan de crecer.

En vez de fijarnos demasiado en los deficientes requerimientos de la democracia que podemos encontrar en el ámbito económico y social del mundo político que observamos, el tema de mi conferencia me sugiere llamar la atención sobre los elementos de la cultura política, los que se pueden considerar como propicios para la democracia:

El primer elemento de la cultura democrática es el de la confianza. Por un lado en las reglas, en las instituciones, en los líderes, que parece en cierta medida dependiente de la confianza que, por otro lado, los miembros de una sociedad tengan en los demás. En América Latina, los grados de ambos tipos de confianza son bajos, salvo en circunstancias en que existen relaciones familiares y de amistad (comadrazgo), las que parecen ser las únicas que se acreditan en la resolución de los problemas cotidianos de la gente. El mayor inconveniente en el desarrollo de la confianza es el problema de la falta de reciprocidad. Respecto a las reglas, por ejemplo, el que no corresponde en su propio comportamiento a las reglas, lo legitima por suponer que el otro tampoco las respeta. Las experiencias cotidianas lo confirman. Por otra parte, la confianza debe tener límites. No se trata de insinuar como elemento necesario de la cultura democrática una confianza ciega en personas e instituciones. Al contrario, como señalan los *Federalist Papers*, el constitucionalismo en sus fundamentos antropológicos y de teoría política se basaba en la desconfianza. Por esto se inventaron los *checks and balances*, para superar la desconfianza respecto a posibles abusos del poder (véase Hamilton/Madison/Jay 1987). Sin embargo, sin disposición a invertir confianza en los representantes y las instituciones representativas es difícil alcanzar el grado de legitimidad necesario para su buen funcionamiento, de modo que por lo que se caracteriza la cultura democrática es por una ajustada balanza entre confianza ciega y desconfianza generalizada.

El segundo elemento de la cultura política propicia a la democracia es el que se manifiesta en la lucha contra y la reducción de las prácticas públicas que promueven la desconfianza. En primer lugar, es la corrupción la que produce hartazgo con la política, desafección y pensamiento anti-sistémico. Con la democracia crece una discrepancia extraña entre la norma, según la cual tendría que gobernarse el país, y la manera como se gobierna efectivamente. Esto se muestra de tal manera que los criterios de la norma se aplican para evaluar y criticar el comportamiento de los otros, mientras que el comportamiento de uno mismo, cuando ejerce un mandato o función pública, sigue regido por criterios del comportamiento tradicional, lo que se hace patente de forma paradigmática en el discurso sobre la corrupción como mal público endémico. Cada oposición denuncia públicamente la corrupción de los que gobiernan. Cuando a ella le toca gobernar, no se porta de otra manera. En el ejercicio del

poder se impone la concepción de la política que está profundamente enraizada en la cultura política de la gente: el provecho de lo público por intereses privados. ¿Por qué abstenerse de esta priorización del interés privado cuando por fin a uno le toca estar en estas condiciones favorables? La yuxtaposición maligna de lo público con lo privado se justifica incluso con argumentos que se fundan en necesidades funcionales: se arguye que la conducción política requiere confianza en el equipo de los ministros y altos funcionarios. ¿Y en quién se podría confiar más que en los miembros de su propia familia o clan? ¡Viva el nepotismo funcional! Existe otros intentos de legitimación de la corrupción. Es cierto que es imposible erradicarla totalmente; sin embargo, en vez de ser funcional, la corrupción es parte de la patología política. Por esta razón, en cuanto a la cultura democrática, hay que hacer énfasis tanto en la ética política como (y aún más) en los mecanismos de control. Sin lugar a duda, la corrupción sofoca los fundamentos de legitimidad del orden democrático.

El tercer elemento de la cultura democrática es el de la tolerancia. Tal vez no es sólo una virtud propicia para la democracia, sino una condición *sine qua non* de la democracia, pues constituye la esencia del pluralismo. La tolerancia respeta a los valores ajenos, admite opiniones, ideas, actitudes, convicciones religiosas y político-ideológicas divergentes. No es un principio relativista. Quien practica la tolerancia, puede tener principios y convicciones propios que prefiere frente a los principios y convicciones de otros, ante éstos se demuestra tolerante aunque los considera equivocados. Empero, la tolerancia no es infinita. Involucra también el problema de definir sus límites que se inscriben nuevamente en el principio de la reciprocidad. Quien practica la tolerancia, puede esperar tolerancia por parte del otro. Sin embargo, no se puede ser tolerante con los intolerantes, con los enemigos de la tolerancia, aunque reconozco que no es fácil una práctica política democráticamente aceptable para tratar con los intolerantes.

Un cuarto elemento propicio para la democracia es la capacidad de la élite política para formar compromisos y lograr consensos. Dolf Sternberger (1992) ha definido la democracia representativa como un orden político que en vez de caracterizarse por la dominación busca el acuerdo. Esta virtud se ha demostrado como fundamental en sociedades con profundos clivajes sociales. Las respectivas experiencias positivas han constituido la base del desarrollo de la teoría democrática

consociacional (véase Lijphart 1968). El compromiso es la antítesis de la política de la polarización y de la constante crispación, de la que se nutren mutuamente los extremos. El compromiso niega la percepción de la política como una relación schmittiana entre amigos y enemigos, la idea que una parte tiene que vencer a la otra, o que la oposición tiene que negarle la sal y el agua al gobierno, posturas tan perjudiciales para el desarrollo pacífico de la democracia. Por el lado de la minoría, el compromiso es una forma de participación en las decisiones políticas aunque siendo minoría, y por el lado de la mayoría, es la forma de ampliar el apoyo y la legitimidad de las políticas públicas consensuadas. La cultura del compromiso requiere cierta racionalidad en la controversia política, en el discurso político. Se sabe que el discurso político no aspira a la verdad, aunque a menudo la posición ideológica propia sea presentada como la verdad y la del otro como mentira. En política, la verdad es la que se construye a través de opiniones compartidas (véase Berger/Luckmann 1986), y el mayor interés de los partidos políticos y candidatos consiste en sumar votos. La cultura del compromiso se funda en valores, normas y una práctica discursiva orientada al entendimiento y acuerdo. Es cierto que la forma política predominante en América Latina, el presidencialismo, no es muy propicia al acuerdo entre grupos diferentes. Dado que por razones que he expuesto en otra oportunidad, el presidencialismo parece irrenunciable en la región, he insistido mucho en la necesidad de mejorar la capacidad de formar compromisos, institucionalizada por ejemplo en forma de gobiernos de coalición. En efecto, se observan nuevas prácticas en el presidencialismo renovado (véase Nohlen/Fernández 1998), que son de origen parlamentario, sin que se proceda a un cambio en la forma de gobierno. Sin embargo, no basta que la élite política perciba esta renovación de forma positiva. Es necesaria una comprensión más extendida de esta práctica propicia al aumento de la gobernabilidad democrática que incluya a la sociedad y a los medios de comunicación. Bolivia es buen ejemplo para mostrar la virtud y el fracaso de tal estilo. Por un lado, la política coalicional hizo andar la democracia a partir de mediados de los años 80, y por el otro, la no comprensión adecuada de esta virtud por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación en medio de diversos problemas de desarrollo económico y social hizo quebrar a principios del nuevo siglo el sistema de partidos políticos identificados con este modelo democrático.

*Reformas institucionales y su incidencia
en el desarrollo de una cultura política más acorde
con la democracia representativa*

Ahora voy a considerar el alcance de posibles reformas institucionales para promover cambios de la cultura política más propicias para la consolidación democrática. Estas consideraciones surgen de dos premisas. Primero, que un cambio de mentalidad no puede ser implementado por medidas institucionales o administrativas de forma directa. Dado que este cambio es más bien el resultado de un proceso de acostumbrarse a las prácticas y modos de pensar de la cultura política democrática, tal vez reformas institucionales puedan influir de forma indirecta. Segundo, este proceso de cambio, animado por reformas institucionales, es un proceso siempre amenazado en la medida que se produce en un entorno social aún ajeno a tal mentalidad, que se manifiesta en los valores y comportamientos no democráticos que predominan invariadamente en el resto de las instituciones sociales (familia, iglesia, administración pública, organizaciones de la sociedad civil, etc.)

Un primer campo de medidas institucionales puede existir en abrir más canales de participación. Medidas de mayor inclusión han sido la opción prioritaria en la gran mayoría de países, correspondiendo a las demandas por parte de la sociedad civil, por ejemplo a través de reformas electorales, a través de la introducción de mecanismos de democracia directa, a través de la transferencia de competencias a niveles subnacionales y a través de la participación directa de la población en la toma de decisiones a nivel municipal.

Respecto a reformas electorales, en general y en algunos países de la región en especial se han priorizado reformas tendientes a potenciar la capacidad del votante de elegir entre opciones no sólo de partidos, sino también de candidatos, sean de partidos o independientes. Parece positivo. Sin embargo, sin considerar el necesario balance entre varias funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales (véase Nohlen 2004), estas reformas pueden ir en detrimento de la gobernabilidad y acabar en «representación caótica». Me refiero especialmente a Ecuador y Colombia. En medio de esta experiencia, el último país, con la reforma electoral de 2003, pudo dirigir su rumbo hacia un sistema electoral más acorde con criterios de gobernabilidad.

Respecto al mecanismo de referéndum, es importante señalar que en el marco de una democracia moderna no existe incompatibilidad entre los elementos representativos y plebiscitarios de participación política. Es cierto, por lo demás, que los mecanismos de participación directa del electorado en la toma de decisiones pueden completar y profundizar la democracia. Sin embargo, lo que no se justifica empíricamente es sobreestimar su efecto positivo. En primer lugar, es justamente la participación del electorado en los referéndums la que invita a dudar. En términos generales, el electorado se muestra menos interesado en el mecanismo de participación directa que se propone a veces como instrumento institucional de defensa de los intereses de los representados frente a los representantes (la clase política, la partidocracia, los «corruptos», etc.) El absentismo en los referéndums suele ser bastante alto, a menudo mucho más alto que en actos eleccionarios. Se evidencia una gran brecha entre teoría y empiría de la participación según los principios representativos y plebiscitarios de participación que los propulsores de los mecanismos de democracia directa no consideran en absoluto. En segundo lugar, es conveniente llamar la atención al reduccionismo obligatorio en el planteamiento de la pregunta que el electorado tiene que contestar en términos de un sí o no. Mientras que los problemas a resolver crecientemente necesitan respetar múltiples intereses y consideraciones cualitativas (de medida), conforme al mayor reconocimiento de la heterogeneidad social y del pluralismo político así como de la obligada protección de las minorías, se propone un mecanismo sencillo (de medición) que favorece a la mayoría cuantitativa. En tercer lugar, la respuesta depende mucho de cómo se estructura la pregunta. Dado que el referéndum no está exento de intereses políticos, bastantes veces de intereses de poder, el mecanismo se presta a la manipulación por parte de los que lo pueden iniciar. En cuarto lugar, la motivación del voto por un sí o por un no a menudo no se refiere principalmente a la pregunta planteada, sino a otras circunstancias. La decisión a tomar se desvirtúa en función de expresar un voto sobre la acción del gobierno en general o sobre «el sistema», un voto de desaliento, frustración y protesta. Finalmente, respecto a América Latina, las experiencias han sido ambivalentes. Daniel Zovatto (2007), por ejemplo, duda acerca de la funcionalidad empírica que han demostrado los mecanismos de democracia directa en América Latina.

Respecto a la transferencia de competencias a niveles subnacionales, el bien que se atribuye a las reformas de descentralización no se materializa tan fácilmente. No cabe duda que la idea federalista sigue siendo válida. Un sinnúmero de países confirma esta tesis. Sin embargo, es imperioso contextualizar, tomar en cuenta las precondiciones necesarias para que tales reformas tengan el éxito esperado. En Bolivia, por ejemplo, con el proceso de municipalización, se han detectado grandes deficiencias en el manejo de la administración de recursos, lo que ha debilitado el proceso. Parece que la mentalidad tradicional incide más en los resultados de tal reforma que las reformas mismas en el cambio de mentalidad. En España, por ejemplo, se observa a nivel local un mar de corrupción, o sea, se observa la extensión de un mal, que apareció primero a nivel nacional y aceleró el fin del gobierno de Felipe González. Por otra parte, el discurso sobre la corrupción comprueba la importancia de la cultura política, pues está cambiando de un discurso que se dirigía a la lucha contra la corrupción, a uno que se dirige a señalar quién es más corrupto: el Partido Popular o el Socialista.

Respecto a la participación directa en la toma de decisiones políticas a nivel municipal, han sido muy aplaudidos los respectivos intentos de organizar esta participación de los ciudadanos, por ejemplo en Brasil. El argumento en contra era la duda acerca de su funcionalidad. Estudios comparativos enseñan, sin embargo, que el desempeño no ha sido peor que en ciudades gobernadas con un estilo modernizante-tecnócrata (Zimmermann 2006). Es interesante el desenlace político en la ciudad modelo, Puerto Alegre. El partido que introdujo la administración participativa perdió las elecciones municipales. O sea, el propio electorado a través del mecanismo representativo juzgó de alguna manera negativamente el mecanismo de participación directa. El *surplus* (la ventaja comparativa) consistía sólo en la mayor participación que por cierto es un gran valor. Sin embargo, el verdadero valor de la mayor participación a través de la desconcentración administrativa y de la descentralización política depende mucho de la cultura política.

Un segundo campo de reformas institucionales puede consistir en medidas de fortalecimiento del Estado de Derecho, por ejemplo creando instituciones autónomas que procuran un desarrollo del proceso

político conforme a los estándares del Estado de Derecho. Esta mayor institucionalización ha tenido lugar en América Latina, y especialmente en México, y ha tenido sus frutos, lo que se demuestra en la rutina técnica con la que se celebran elecciones en América Latina hoy en día. En algunos países, los consejos electorales se renovaron y han sido reconocidos como líderes en el desarrollo de la administración pública según patrones de ética y efectividad. Sin embargo, se observan procesos inversos, por ejemplo en Venezuela, cuna de elecciones libres y competitivas durante la época autoritaria de América Latina, donde hoy el Consejo Nacional Electoral aplica el sistema electoral de manera tal que ha llegado a lesionar la Constitución. Esto ocurre incluso con la permisividad del Tribunal Constitucional (véase Kornblith 2006). En México específicamente, a pesar de la enorme inversión en el perfeccionamiento de su administración y justicia electoral, hemos presenciado recientemente el mayor cuestionamiento de un resultado electoral en Hispanoamérica a partir de la redemocratización. Sorprende la irresponsabilidad, tanto desde dentro de las instituciones pertinentes como fuera de ellas, con la que se pone en peligro el gran avance en la cultura electoral del país. Dada la alta probabilidad de que López Obrador perdiera las elecciones presidenciales por su equivocada estrategia electoral (véase Granados Roldán 2006) y no por un supuesto fraude, el rechazo del resultado electoral por parte de este político y de sus incondicionales es un buen ejemplo de cómo se ha incrustado la desconfianza y cómo se está instrumentalizado para objetivos políticos. Me gustaría recordar aquí que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM había organizado a principios de abril de 2006 un seminario sobre el tema de elecciones con resultados estrechos. El motivo del seminario era de analizar, en base a experiencias internacionales, el probable escenario mexicano de un resultado estrecho que preocupaba a los académicos por la incertidumbre sobre su aceptación, escenario que efectivamente se confirmó en las elecciones del 2 de julio.

Un tercer campo de reformas institucionales para influir en el desarrollo de una cultura política puede consistir en medidas dirigidas a mejorar los mecanismos de control de la vida política. Esta idea se materializó por ejemplo en la creación de instituciones como el Tribunal Constitucional, el Ombudsman e instituciones que facilitan el acceso a informaciones sobre la actuación de las instancias públicas así como en una

legislación, por ejemplo respecto a los partidos políticos, que proscribe mayor transparencia en su organización interna y en la competencia electoral entre ellos. Me parece que estas reformas pueden contribuir a cambiar el discurso de desconfianza, siempre que no se magnifiquen (en los medios de comunicación) por ejemplo los hechos de corrupción, los que obviamente tienen que ver con la condición humana, sino que se haga hincapié en los mecanismos institucionales previstos para revelar prácticas corruptas y sancionarlas en el marco del Estado de derecho. Este podría ser el camino para combatirlas.

Un cuarto campo de reformas institucionales ofrecen medidas para intensificar el compromiso de mandatarios y funcionarios de rendir cuentas, la *accountability* horizontal y vertical. La responsabilidad horizontal se ha incrementado por el aumento del poder del parlamento en las relaciones con el presidente, la vertical por el mayor pluralismo político que ha propiciado la alternancia en el poder. Es en este campo de las relaciones ejecutivo-legislativo, en el que parece existir mayor espacio para patrones de comportamiento diferentes, propicios a mayor gobernabilidad democrática. Sin embargo, es allí donde la cultura política tradicional demuestra su mayor resistencia a cambios sustanciales. En varios países, el conflicto entre ambos poderes ha producido intervalos en el proceso constitucional. Respecto a la responsabilidad vertical, en el caso de México, una necesidad de reforma se impone: abandonar la no-reelección inmediata de los parlamentarios. Es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad y de la responsividad, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamiento de su representante. Con frecuencia me oponen el argumento del contexto mexicano, el legado de la revolución, etc. Sin embargo, no consideran que el contexto de la revolución a principios del siglo veinte no es el de hoy, casi cien años más tarde (véase Nohlen 2006b).

Un quinto campo de reformas institucionales ofrecen medidas que procuran mayor equidad en la competencia política. Es en esta área en la que se centran las reformas, promovidas a través de una legislación que regula de forma más equitativa la financiación de los partidos políticos, de las campañas electorales y el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Aunque estas reformas parecen adecuadas, no hay que perder de vista que la equidad es un concepto muy ambivalente y un objetivo casi imposible de realizar de manera que todos y cada uno de

los actores se sienta respetado en sus intereses de forma equitativa. Es difícil pensar que la efectiva o supuesta falta de equidad no sea un argumento en el debate político. Por otra parte, se va a involucrar en la controversia a las instituciones que tienen que velar por el respeto de las reglas establecidas, de modo que la propia cultura política pone límites a los efectos que tales reformas institucionales puedan ejercer sobre ella.

El sexto campo de cambio de mentalidad es el de la capacitación política, o sea la creación de instituciones que enseñan los valores, las reglas y los patrones de comportamiento de los ciudadanos acordes con la democracia. Este proceso debe empezar en la escuela, pero es una tarea de educación continua (*continuing education*). Tiene como premisa el hecho de que el rol de los ciudadanos en la democracia es mucho más exigente que en régímenes autoritarios, pues a través del sistema de representación son ellos los autores del derecho y no solamente sus receptores. A partir de esta responsabilidad, es importante procurar su solidaridad con el orden democrático, porque la democracia se legitima en primera instancia por el propio proceso de inclusión participativa de sus ciudadanos en la formación de las decisiones políticas, vinculantes para ellos mismos. Para su permanencia y profundización, es importante que la cultura política de la democracia representativa eche raíces en las cabezas y los corazones de los ciudadanos.

Otras variables de contexto y la reforma institucional

No cabe duda que existen múltiples factores de contexto a considerar, factores históricos, económicos (nacionales e internacionales), sociales, culturales, políticos, etc., que se diferencian según lugar y tiempo. La cultura política llena solamente una parte del concepto contexto que es el que alberga a todos. Vamos a revisar rápidamente estos factores para ver, en qué medida reformas institucionales pueden tener incidencia en su impacto sobre el desarrollo de la democracia.

Las variables que provienen del ámbito internacional, tienen un alto grado de similitud, pero sus efectos ya se pueden diferenciar mucho porque se juntan o enfrentan con variables nacionales cambiantes. Esto excluye recetas de reformas institucionales idénticas para todas las na-

ciones. Por otra parte, hay tendencias en el pensar internacional que obviamente se reflejan a nivel nacional, como por ejemplo en el área de los derechos humanos y su garantía que ha originado legislaciones nacionales al respecto. Otro ejemplo es el del voto en el exterior que por lo demás, en el caso específico de México, tenía su significado en el fenómeno de la creciente migración. En el caso de Europa, se observa la creciente europeización de instituciones y políticas nacionales. Parece conveniente reformar las instituciones y ajustarlas a las variables políticas de origen internacional, sin que esto signifique una completa descontextualización nacional.

Respecto al tipo y funcionamiento de la democracia, puede tener importancia la estructura social, por un lado la estratificación social y por el otro la composición cultural, étnica y religiosa de la sociedad. Además, puede tener importancia la relación de poder entre las fuerzas políticas. Estas variables determinan en buena medida si la democracia adquiere un carácter confrontacional o consociacional conforme a esta disyuntiva que se ha establecido como la dicotomía más importante en el área del moderno gobierno comparado (Lijphart 1968). Con los cambios que se han producido en el ámbito cultural, en el reconocimiento de la diversidad, parece conveniente reformar las instituciones para que correspondan mejor a estas nuevas realidades constructivistas, por ejemplo sustituyendo un tipo de democracia por otro. En este sentido se han producido reformas de sistemas electorales que sustituyeron el sistema mayoritario por el proporcional, por sobre todo sistemas electorales clásicos por sistemas combinados (véase Nohlen 2004).

Respecto a la estructura institucional, al funcionamiento y al grado de satisfacción con la democracia, importan mucho las expectativas generadas por la transición a la democracia y también su impacto en la competencia política. Respecto a las expectativas, se constata que entre más se mejoran las condiciones políticas, más se articula el descontento con ellas, y específicamente con su funcionamiento. Ya Alexis de Tocqueville decía en su momento, refiriéndose a las circunstancias prerrevolucionarias en Francia: ha disminuido el mal, pero ha aumentado la sensibilidad. Este fenómeno bien conocido –la teoría empírica de la revolución lo ha descrito y comprobado a través de sus estudios com-

parativos— se observa también respecto al desarrollo de la democracia en América Latina. Las demandas se han aumentado, los ciudadanos pueden articular su crítica más fácilmente. Parece conveniente corresponder a esta crítica aunque sea sobredimensionada y pensar en cambios institucionales, siempre que se mantengan los prerequisitos necesarios de funcionamiento de la democracia. Sin embargo, se observa una tendencia a considerar sobre todo reformas que fomentan la participación, lo que se expresa en mayor pluralismo y más elementos de democracia directa. Se descuida a menudo fortalecer también el funcionamiento del sistema político. La falta de gobernabilidad en términos de garantizar un desempeño gubernamental capaz de corresponder a las demandas sociales parece más que nunca el talón de Aquiles de la democracia en América Latina hoy en día.

Respecto al impacto de la transición sobre la competencia política —y refiriéndome explícitamente a México— no cabe duda que el pluralismo político abre nuevas perspectivas de carrera política fuera de las estructuras tradicionales. Rompe vinculaciones existentes hasta la fecha, inspira y empuja reajustes. Este efecto toca especialmente a la élite política. Ella se enfrenta a una situación de competencia totalmente distinta. Mientras que en tiempos autoritarios la carrera —que se buscaba principalmente en el ámbito del Estado— dependía del poderoso de turno en el partido casi único, ahora se presentan alternativas. Las élites políticas buscan su partido según las posibilidades que se les ofrezcan para hacer carrera política. Allí puede resultar necesario legislar para impedir fenómenos como el transfuguismo. La carrera, sin embargo, se produce ahora incluyendo otro actor, el electorado, al cual se dirige el discurso político. Su impacto directo o mediático, su éxito, se mide en votos. Bajo estas condiciones, la rivalidad de las élites se abre a las masas, integra e instrumentaliza su cultura política en la lucha por el poder. En este contexto, las instituciones empiezan a jugar un rol diferente. Los políticos que tienen limitadas sus posibilidades de ascenso político, responsabilizan a las instituciones por su mala suerte. El político que está o se siente bloqueado es el que más critica a las instituciones vigentes. ¿Es conveniente repensar la estructura institucional en mira de las nuevas condiciones de competencia entre las élites políticas? Parece que sí, siempre manteniendo en consideración criterios funcionales. En otra oportunidad, pude reflexionar sobre reformas que atañen a las relaciones ejecuti-

vo-legislativas, al sistema electoral para Presidente y el Congreso (Nohlen/ Fernández 1998; Valadés 2003; Nohlen 2006c).

Respecto a la satisfacción con la democracia cuando es joven, importa mucho la orientación básica de sus políticas públicas pues estructura institucional y política pueden aparecer consustanciales. Así, la democracia liberal puede identificarse con el neoliberalismo y esa confusión —protagonizada por algunos sectores académicos y políticos de izquierda— puede causar el rechazo de la democracia representativa por los sectores sociales que se sienten amenazados o vulnerados por la política neoliberal. Su voto tiende a ser captado por los políticos que ven su horizonte limitado por las instituciones vigentes. De esta manera puede originarse una nueva forma de enfrentamiento entre élites políticas, entre los que se mueven dentro o fuera del sistema institucional establecido. ¿Es conveniente el cambio de la estructura institucional correspondiendo a la crítica de las élites anti-sistema con base electoral de masas? Allí hay que reconocer bien los límites, los límites de un compromiso con los que rechazan el compromiso, el límite de la tolerancia con los que son intolerantes. Volveré al tema más adelante.

El debate sobre reformas institucionales

Lo que es cierto para la política en general, es válido también para el debate sobre reforma política. En ella participan personas con muy diferentes ideas que representan toda la gama de los diferentes elementos de cultura política. La mayor diferencia es entre los que piensan en términos de profundizar la democracia representativa y los que profesan otra idea que poco tiene que ver con la democracia en términos de pluralismo político, de división de poderes, de respeto a los demás poderes, de mandato a tiempo limitado, etc.

La reseña de los posibles campos de reformas institucionales para directa o indirectamente fortalecer la democracia, su gobernabilidad y consolidación, da por entender que el margen de medidas con perspectivas de producir cambios sustanciales y permanentes es reducido. Esta situación me lleva a repetir mis reservas frente a diversos tipos de pensamiento reformista que participan en el debate:

Primero, frente a los institucionalistas que hacen depender todo de las instituciones y mantienen su visión moncausalista. Están siempre dispuestos a ver la causa de todo lo malo en las instituciones vigentes y pregonizan reformas de manera incondicional.

Segundo, frente a los normativistas, que creen disponer del mejor modelo teórico y de poder implantarlo en cualquier lugar. Las crisis políticas les ofrecen las respectivas oportunidades.

Tercero, frente a los difusionistas que parten de modelos empíricos que quieren transferir a otros países. No perciben la diversidad de contexto que puede causar que la copia tenga efectos muy diferentes al original.

Cuarto, frente a los contrafácticos, que opinan que la historia hubiera tenido otro rumbo, si este u otro arreglo institucional hubiera sido diferente, argumento que les induce a proponer la reforma que supuestamente hubiera evitado el desenlace infeliz. El argumento contrafáctico tiende a la moncausalidad y no expresa ninguna causalidad comprobada. La receta de la misma terapia supone, por lo demás, que la historia se repite, y peca de un pensamiento reduccionista.

Quinto, frente a los racionalistas que juegan con un set de instituciones según ciertos parámetros de conductas, para ver cómo se interrelacionan entre ellos. De allí sacan sus conclusiones. Sin embargo, la realidad es más compleja. La política no se efectúa lógicamente, no es estática. Cambian las mayorías. Los actores políticos tienen varias y diversas preferencias.

Sexto, frente a los formalistas entre los comparativistas que tratan de averiguar cuantitativamente, cuáles de las instituciones han pasado la prueba. A pesar del alto valor de información, el valor medio no indica ninguna solución para el caso concreto. Se desatiende también el contexto, tanto respecto a los efectos específicos del elemento institucional como respecto a las preferencias de los actores políticos.

Nos hemos referido hasta ahora sólo a tipos de participantes más bien académicos en el debate sobre reformas institucionales que por lo demás en el fondo quieren el bien, el fortalecimiento de la democracia, su profundización, superar sus defectos, alejar daños y aumentar la gobernabilidad y la legitimidad del orden político. Por otra parte, estos

participantes parecen bastante neutros respecto a quienes se ven políticamente favorecidos por las reformas y a la orientación de las políticas públicas que estas puedan incluir.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que participan en el debate sobre reformas institucionales también actores políticos que las aprecian con ojos diferentes, desde la perspectiva del poder, desde el punto de vista político estratégico. Los actores políticos miden las ventajas y desventajas de las posibles reformas con criterio político en un marco conceptual que define a las instituciones no sólo como reglas, sino como instrumentos en la lucha por el poder. En este ámbito de participantes en el debate, hay que diferenciar entre actores políticos que con sus ideas de reforma institucional se mueven dentro del molde de la democracia pluralista, y otros que ya no, que practican un discurso anti-sistema, y aprovechan el ambiente de frustración con el funcionamiento de la democracia y confusión acerca de lo que es la democracia para plantear reformas constitucionales, vinculadas con cambios en la orientación de las políticas públicas. Sus proyectos de reforma significan en el fondo sustituir el sistema vigente por otro.

Respecto al primer tipo de actores políticos, es normal que los políticos esperen de las reformas algo para sí mismos y su partido. Por este motivo, sus aportes se refieren sobre todo a la coyuntura política, al momento actual. El mayor impedimento para que resulte una reforma, es que los actores temen perder más que lo que puedan ganar con ella. Por otra parte, es sorprendente la cantidad de casos, en los que los políticos se equivocan en su cálculo. Reformas que han iniciado y legislado para su propio provecho, a menudo favorecieron en la práctica a los que se opusieron a ellas porque las percibieron como dirigidas en su contra. La historia de las reformas de los sistemas electorales está llena de estas paradojas: piénsese sólo en la última reforma italiana de Berlusconi.

Los motivos para criticar a las instituciones son muy diversos. Tienen en común la idea de los políticos que las instituciones les son perjudiciales. La crítica sirve para ocultar su propio fallo, la pérdida electoral, por ejemplo, o el insuficiente desempeño en el gobierno. Los gobernantes lamentan la restricción que ejercen las instituciones sobre la acción política. A veces esta crítica transforma a las institu-

ciones en generadores del conflicto. En la medida en que la crítica a las instituciones rinde políticamente, ella es parte de la competencia política misma, situación que a su vez genera la inestabilidad institucional y es expresión de una considerable falta de cultura institucional. En tales condiciones, es difícil pensar que reformas institucionales, aunque representen avances de primer orden, tengan una valoración constante conforme a su excelencia. Me parece que la reforma electoral mexicana de 1996 y la crítica al desempeño del IFE y TRIFE en las últimas elecciones es un buen ejemplo. La privación de confianza en las instituciones lleva a que pierdan la capacidad de cumplir con su principal función, de resolver conflictos.

Respecto al segundo tipo de políticos que participan en el debate sobre reformas institucionales, sus críticas a las instituciones tienen un alcance mucho mayor, destructivo para la democracia liberal. En la actualidad, sus representantes imputan a las instituciones democráticas vigentes, que están vinculadas con un cierto tipo de política económica, el neoliberalismo. Su crítica a las instituciones la fundan en perspectivas de un voto masivo contra tal opción de política económica, vinculadas con acciones concretas de protesta en la calle que ejercen presión sobre las instituciones representativas. Promueven un concepto de democracia diferente, el de la democracia participativa que genera mucha confusión, porque puede por un lado consistir en elementos bien ajustables a la democracia representativa –como por ejemplo el referendo– y por el otro ser definido como un concepto de democracia que sustituye a la democracia representativa. Los representantes de este otro concepto de democracia invocan el diálogo directo con el pueblo (los manifestantes) y acciones directas en la calle (bloqueos de la infraestructura). El lema «abajo con las instituciones» expresa de manera limpia su pensar anti-institucionalista. Basándose en manifestaciones de masas, se oponen a decisiones tomadas por las instituciones correspondientes del Presidente, del Parlamento, de los Órganos Judiciales etc., en ejercicio. Así tratan de impedir el funcionamiento del sistema político vigente y ofrecer, a través de su programa populista, una alternativa de políticas públicas que dé mayor atención a las demandas sociales. Si ganan elecciones, ponen en marcha un proceso de reforma constitucional. Observando lo que está pasando en algunos países de América Latina, ya se puede hablar de un guión político: se organiza primero un referéndum sobre una refor-

ma constitucional, después se celebran elecciones para una asamblea constitucional, se aprueba una nueva Constitución que abre el camino hacia el establecimiento de un régimen autoritario. Pues todo este proceso está acompañado de un discurso confrontacional, de un desmontaje del Estado de Derecho, de intervenciones del Ejecutivo en los demás órganos del Estado, y de manifestaciones en la calle, organizadas desde esferas del Ejecutivo en favor de lo que son los planes del gobierno. «Toda mención a la ley es para ellos complicidad con el neoliberalismo» (Lazarte 2006: 24). Se trata de un modelo de inversión autoritaria relativamente nuevo en América Latina. Consiste en que los enemigos de la democracia pluralista se aprovechan de los mecanismos democráticos para alcanzar el poder y para liquidar a la democracia a través de un proceso que llaman refundación constitucional.

Cuando elites políticas luchan incondicionalmente por el poder y logran alcanzarlo, la invocación de la cultura pierde todo sentido realista. La confianza, la tolerancia, el compromiso, el consenso ya no cuentan, aún menos las reglas de la democracia representativa. Un ejemplo llamativo puede ser observado actualmente en Bolivia. Evo Morales y el MAS, segundos en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2002, han bloqueado en la calle el gobierno de dos presidentes y llevado a Bolivia al borde de la ingobernabilidad. Las elecciones de 2006, que apenas lograron realizarse como instrumento para resolver el conflicto, le aportaron un amplio apoyo como a ningún presidente anterior para gobernar el país. Sin embargo, esta mayoría no le parece suficiente. Se escucha nuevamente como en tiempos preautoritarios la frase: hemos ganado el gobierno pero no el poder. El gobierno pone en marcha la calle para liquidar a los poderes constitucionales que aún impiden ejercer un poder ilimitado. De nuevo se escucha, esta vez por parte de miembros del gobierno, que el camarada Mauser va tener la palabra cuando no se decide la cuestión del poder definitivamente en su favor. Permanentemente se intensifica el conflicto, por ejemplo a través de politizar más la cuestión étnica y de lanzar denuncias repetidas de «conspiraciones» o anuncios de golpes de Estado. La muestra de este proyecto anti-democrático ha sido creado por Hugo Chávez. El mayor peligro para la democracia en América Latina –la democracia de mayoría con protección de las minorías (Montilla Martos 2002– proviene actualmente de un cultura anti-democrática que se ha orga-

nizado, que está equipado con un pensar estratégico y que dispone de una masa de militantes incondicionales.

En términos generales, no existen para la democracia arreglos político-institucionales para resolver los problemas políticos que se fundan en una cultura política adversa a la democracia, en una desconfianza generalizada, en la intolerancia, en la extrema polarización ideológica y el rechazo a cualquier compromiso. Para poder permanecer y florecer, la democracia necesita un *humus* diferente. En la actualidad, necesita por sobre todo de individuos, académicos y políticos, que perciban el peligro al que está expuesta por parte de sus enemigos que sin pudor se mueven detrás de objetivos anti-democráticos, aprovechando el ambiente tolerante del orden democrático establecido. Necesita de participantes en el debate que sepan manejar la cuestión de las reformas institucionales dentro de ciertos límites compatibles con su propia sobrevivencia.

RETÓRICA POLÍTICA^(*)

En la política, la retórica encuentra uno de sus ámbitos más extensos. Es más: la comunicación verbal constituye su elemento sustancial y su medio imprescindible. En este sentido, toda comunidad política es al mismo tiempo una comunidad de lenguaje. Quien ejerce la profesión política, la ejerce por medio del lenguaje. A través de él, articula sus ideas, sus intereses, sus propuestas concretas. Se espera que un político sea capaz de pronunciar un discurso en público. Pero además, el político tiene que ser de palabra fácil en diferentes foros, en distintas funciones y frente a diversos receptores: en la sección local de su partido y en el parlamento, como diputado sencillo y como miembro del gobierno, con representantes de los grupos de presión y con diplomáticos y hoy, especialmente, en foros transmitidos por televisión. Tiene que ejercitarse en diversos campos, niveles y estilos de lenguaje. En este sentido la retórica en política integra un espectro amplio de capacidades y aptitudes comunicativas. Sin embargo, en una democracia la retórica se centra en el éxito electoral. En él se fundamenta la adquisición y el mantenimiento del poder.

Retórica política y verdad

Desde un punto de vista normativo, la retórica política persigue el objetivo de convencer a otros de lo que uno mismo considera bueno y

^(*) Artículo dedicado a la memoria de José Juan González Encinar, contribución al respectivo libro, por aparecer.

correcto. No se trata de la transmisión de «conocimiento objetivo» (K.R. Popper), sino de la elaboración de acuerdos entre el emisor del mensaje y el receptor a través de opiniones y juicios sobre situaciones entendidas como objetivas, sin tener que argumentar válida o fehacientemente.

Por el contrario, se consideran y enfatizan más bien aspectos que hacen parecer a las opiniones vertidas como plausibles –de acuerdo al procedimiento tópico de los antiguos que no estaba orientado hacia la generación de teorías– y de ninguna manera como verdad absoluta, sino que se suponía que la política era objeto de una inteligencia práctica.

Aristóteles consideró como equivocado exigir de un orador en un discurso público argumentos rigurosos. En el ámbito político sólo sería alcanzable la verdad plausible, probada en criterios de racionalidad. Esta verdad tomaría su punto de partida «en lo para nosotros es conocido», en los puntos de vista dominantes, entre los que hay, desde luego, más y menos razonables; por eso la verdad se produce en el proceso de comunicación a partir de la comparación de opiniones.

Ella apela además siempre al sano sentido común. Convicciones compartidas valen como un indicio para una cierta forma de la verdad de las opiniones. La retórica política está además siempre relacionada con los respectivos grupos y situaciones, lo que determina la manera en que surgen los distintos conceptos de verdad; en el discurso de las campañas electorales seguramente se impone la verdad consensuada de concordancia (ideológica-emocional), en las negociaciones políticas la verdad analítica de argumentos probables. En síntesis, Retórica Política es el arte de desarrollar opiniones sobre asuntos políticos expuestas a relaciones de contingencia que se sustenten razonablemente, que parecen plausibles y sean susceptibles de ser consensuadas o en su caso legitimadas.

Retórica política y régimen político

Frente a este concepto normativo de retórica política hay enfoques críticos. Ya Max Weber estableció enfáticamente en su conferencia sobre la profesión del político: «Desde la aparición del Estado constitucional y más completamente desde la instauración de la democracia, el «demagogo» es la figura típica del jefe político en Occidente» (Weber 1967: 116). El nexo entre tipo de régimen y retórica parece evidente.

Después de las experiencias totalitarias del siglo XX se debe, sin embargo, relativizar la asociación de Weber. En la democracia liberal-pluralista, el político busca consentimiento. Se trata de lograr el beneplácito (de la mayoría) del electorado que otorga sustento y legitimidad a la acción del gobierno, aunque el pluralismo político genera una competencia por el voto del electorado. Y en esta competencia por el poder, se usan retóricas a veces poco adecuadas al ideario liberal-pluralista de la democracia como búsqueda de la mejor decisión de mayor consenso en un conflicto de intereses. En este proceso, la demagogia sigue vigente, y la falta de civilismo que se expresa en el insulto y la denigración del otro, se encuentra en todas partes. El escenario retórico se convierte en peor, cuando unos competidores por el mandato representativo o gubernamental, que es limitado en el tiempo, perciben la competición política como lucha por la hegemonía de una clase, estrato o grupo sociales, malinterpretando la democracia como sistema de dominación. Si llegan a ganar las elecciones, el disidente o opositor sufre ya ya se ve enfrentado con el discurso autoritario que le niega el derecho de discrepar. Albert O. Hirschman (1991) ha lucidamente analizado las retóricas de la intransigencia. Efectivamente, los derrumbes de la democracia han sido frecuentemente precedidos por el uso generalizado de retóricas intransigentes y violentas. Como resultado se destaca que en vez de un solo estilo retórico, es la gran diversidad de la retórica en los procesos democráticos cambiantes la que fundamenta la diferencia frente a la retórica de los regímenes totalitarios, basada en la seducción de las masas (Gustave Le Bon 1983, orig 1895). Vocabulario y estilo de expresión en el nacionalsocialismo permiten incluso hablar de abuso criminal de la retórica. Léanse solamente, como ejemplo, las memorias de Viktor Klemperer. El lenguaje fue instrumentalizado de manera inmoral para el encubrimiento de una política de exterminación de seres humanos. Así, se puede identificar con exactitud el tipo de régimen por su lenguaje. Los regímenes tienen, o en su caso crean, su propia agenda y su propio vocabulario, que se refleja en la retórica política del ejercicio del poder.

En un entendimiento autoritario de la política se destacan temas y opiniones del que detenta el poder. El idioma es el de la violencia (Arendt 1970) y de la guerra (Glucksman 1969), asimilado con conceptos como sabotaje y complot, con los que son encubiertos aquellos contenidos que se dirigen en contra del ejercicio ilegítimo del poder. Los medios de

comunicación sometidos y homogenizados transmiten sólo el discurso monólogo de los que usurpan el poder.

En un entendimiento liberal de la política los temas y opiniones son expuestos a la competencia abierta. La crítica es considerada como legítima y funcional para el bien público. A través de ella se constituye la esfera pública de cuyo discurso provienen las decisiones políticas. Se puede sopesar entre diferentes opiniones, que reflejan la verdad relativa, y se desenvuelve aquel proceso discursivo, en el que la retórica política contribuye a la formación de la voluntad política –función que también la cumplen los partidos políticos de acuerdo, por ejemplo, con la Ley Fundamental alemana– y puede contribuir a la elección de esta o aquella solución. En ocasiones de transición de un tipo de régimen a otro, es posible observar, cómo la retórica autoritaria por parte del régimen y de combate frontal por parte de la oposición democrática ceden y son sustituidas por un lenguaje de convergencia, compromiso y concertación. Esta experiencia han vivido España durante su transición (véase Huneeus 1985) y algunos países de América Latina, tratando de aprender del caso español, por ejemplo Bolivia (véase Mayorga 1993: 165 y sig.) Este tipo de adaptaciones de la retórica parecen concomitante de tal proceso de transición, gradual y pacífico, e indicar menos sobre un cambio duradero de la cultura retórico-política de una nación. En este sentido, la retórica confrontacional pudo re establecerse en ambos países mencionados (véanse Beloch 2003; Nohlen/Hildenbrand 2005, Lazarte 2008).

La perspectiva ideal típica de la retórica política según régimen político requiere de matices y relativizaciones. En la realidad política existe una relación diferenciada entre la comprensión de la política y el correspondiente tipo de régimen, por una parte, y retórica, por otra. Así, en un régimen autoritario, la retórica puede ser considerada también como un instrumento con el cual se genera una determinada igualdad de defensa en caso de gran desnivel de poder entre los adversarios.

Precisamente bajo condiciones autoritarias, un discurso, una frase, pueden mover montañas. Cuando el relativamente desconocido Fidel Castro estaba frente al tribunal después del fracaso de su primer intento de derrocar militarmente al dictador Batista, sostuvo el 16 de octubre de 1953 un brillante discurso de defensa en la mejor tradición del luchador libertario José Martí, que culminó con la frase: «La historia me ab

verá». Esta frase le atrajo más atención nacional e internacional que la fracasada acción revolucionaria en sí misma. Del encendido discurso resultó –en el más completo sentido de la teoría del caos– lo que Castro al final de la misma década logró concretizar en la realidad, echar del poder a Batista. En el ejemplo del régimen que Castro estableció, se muestra sin embargo también cómo la retórica brillante en la mano del que ejerce el poder autoritario es un medio de mantener el poder por décadas a pesar de todos los desafíos internos y externos. Como demagogia, la retórica es un instrumento del poder, especialmente de los déspotas.

Sin embargo, la democracia no es inmune a la demagogia. Su forma más extendida hoy es el populismo. En el discurso político se intenta dar al público lo que quiere escuchar, llevarle la corriente, apelar a los instintos y propagar soluciones fáciles. De esa forma, se dejan fuera de atención trascendentales aspectos de responsabilidad ética. En los países del tercer mundo, el populismo es aquella forma de convencimiento demagógico de las masas, que se sirve de métodos democráticos (elecciones, referendo) y frecuentemente desemboca en autoritarismo.

La literatura crítica a la democracia constata tendencias demagógicas en la retórica política, fundamentalmente ante la falta de una medida válida más allá del criterio del éxito, porque aquellos que podrían juzgar las controversias retóricas, son justamente los electores, que desde esta perspectiva crítica son considerados un colectivo al que se le ha tomado el pelo. Así se destaca en una investigación empírica sobre la comunicación política en Alemania que «en la comunicación política no se trata de un acatamiento de las reglas que se desprenden de premisas éticas y que pueden ser exigidas en la comunicación normal entre los miembros de una comunidad lingüística (*Sprachgemeinschaft*), si bien sólo moral, no jurídicamente. En la política se trata del éxito, que por lo visto no se puede alcanzar a través de afirmaciones, argumentaciones, pruebas, explicaciones, todas ellas estrictas, verdaderas, razonables, comprensibles. No se trata de la verdad, sino de la mentira, del engaño, de la deformación, del disimulo, actitud que es presentada como verdad propia» (E. Strasser in Opp de Hipt/ Latniak 1991: 138). En esta crítica se llena el vacío de una medida válida con una medida que abandona la relatividad aristotélica de la verdad en la política en beneficio de una verdad absoluta, denominada por Heinz von Foerster como «la invención de un mentiroso». Tales pretensiones no concuerdan con lo político, a lo que por

cierto también corresponde elaborar un acuerdo sobre lo que retóricamente es permitido y lo que no lo es. Esto se observa, por ejemplo, en los reglamentos a las campañas electorales, los que se han establecidos en no pocos países para contener la propaganda política (véase sobre propaganda y campañas electorales el próximo artículo de este libro).

Tipos de retórica en política

Las diferentes apreciaciones que resultan en el nivel teórico político y en el nivel empírico fijan el objeto frecuentemente en discursos en el amplio espectro de lo público, dirigidos a lo electoral, al pueblo. La retórica en la política se caracteriza por la diversidad de sus destinatarios, arenas y propósitos. Conviene considerar también la retórica en pequeños círculos de debates, siendo más cercana a la realidad la concepción de que la política en la democracia moderna se desarrolla de forma institucionalmente diferenciada. La actividad política cotidiana es la que tiene lugar en pequeñas comisiones, no en reuniones públicas, si bien siempre con el trasfondo de los efectos que las decisiones aquí efectuadas pueden ejercer sobre la relación de fuerzas a nivel del electorado y del poder político en general.

Los requerimientos retóricos son diferentes dependiendo de si el político, hombre o mujer, postulan para un mandato, si se reúnen en comisiones, si se mueven entre amigos en el partido, riñen con enemigos políticos, ejercen cargos en el gobierno, etc.

De acuerdo a lo que corresponde deben dominar diferentes estilos de discurso y tener la capacidad de adaptar su lenguaje de acuerdo a sus objetivos en las condiciones que el contexto requiera. Esta capacidad es decisiva para su éxito, en la medida en que por otro lado en las condiciones dadas la retórica en realidad pueda tener efectos.

Por eso no existe *el lenguaje político*, sino que de acuerdo con ámbitos, niveles, funciones y estilos del lenguaje, existen diferentes lenguajes en la política, los cuales los políticos y las políticas debieran poder dominar y utilizar de acuerdo a la situación. Se puede distinguir con *Murray Edelman* (1976) en general entre cuatro discursos de acuerdo al contexto, dentro de los cuales se desenvuelve la retórica política:

- (1) El discurso programático, basado en las ideas propias o en las propuestas por el partido, por el que se quiere captar votos, alcanzar la aprobación del electorado. Prototipo es el discurso de las campañas políticas. Desde el punto de vista retórico se busca el reduccionismo; se trata de afirmaciones sencillas, a lo mejor generales y vagas. Se trata de promesas creíbles, de deslindes toscos frente a los partidos opuestos. Se trata, asimismo, de transmitir la convicción de que sólo el partido propio es elegible, de la movilización de sus propios seguidores y de la obtención de votantes indecisos todavía disponibles, así como de la construcción o consolidación –mediante el discurso– de una relación dura dera entre orador y receptores. (En la sociología electoral se habla de identificación partidista).
- (2) El discurso legalista, que es requerido en el proceso legislativo y que se asemeja al discurso de los abogados y los jueces. Es altamente especializado y se estructura a través de debates, formas de decisión (estatutos de debates, reglamentos internos) y sistemas de reglas lingüísticas, cuya génesis frecuentemente se remonta lejos en la historia. Aquí se trata de hacer prevalecer ideas e intereses propios o de los que profesan los respectivos partidos, para este fin recurrir hábilmente a argumentos formales puede constituir una buena parte de la retórica.
- (3) El discurso elaborado desde posiciones de poder, que saca a la luz únicamente informaciones parciales favorables y oculta aquellos aspectos cuya difusión podría dañar a los gobernantes. Es un discurso de la descripción sesgada, encubierta o disimulada de la realidad. En resumen: de la determinación de la agenda, es decir, de la selección de temas que logran consenso y de la desviación de temas que producen disenso. La retórica refleja aquí el estatus del orador.
- (4) El discurso de la negociación, el discurso de acuerdos y compromisos. Es un discurso entre contendientes con casi los mismos derechos y oportunidades, por ejemplo, entre adversarios políticos que se convierten en colaboradores en las coaliciones de gobierno, o entre gobierno y oposición en el proceso legisla-

tivo, cuando se trata de conseguir la aprobación de proyectos de ley, que sin consenso de las partes no se podría lograr

La retórica se dirige aquí a obtener el consentimiento de aquellos en cuya contra se argumenta y se lucha políticamente. Es el discurso de la táctica, de los incentivos y de las presiones, de la paciente perseverancia hasta el último minuto, del compromiso y del intento posterior de presentar los resultados de la negociación como triunfo propio y de atribuir la claudicación al socio político del acuerdo.

Así, los políticos, hombres y mujeres, tienen que adaptarse retóricamente dependiendo del destinatario, arena y propósito. A lo que se debe considerar, además, que a la contingencia de la retórica pertenecen también las condiciones institucionales. El parlamentarismo y los partidos han experimentado un cambio de estructura continuo que ha modificado las oportunidades, forma y posibilidades de efectos de la retórica política. En general, se puede constatar que el cambio de las condiciones de la retórica política ha reducido sus posibilidades de producir efectos. El demagogo ya no tiene más posibilidades de imponerse como el tipo de político dominante en la democracia moderna. La retórica ha sido cercada institucionalmente a través de la mayor diferenciación del sistema político. Mientras la pequeña retórica política se sigue desenvolviendo en diversas situaciones concretas, en el ámbito público existe todavía una expectativa significativa en la gran retórica política. Donde ella aún conserva institucionalmente un ámbito propicio para su desenvolvimiento –por ejemplo en Alemania en el cargo del Presidente Federal– la respectiva institución tiene, sin embargo, poco poder.

Evaluación de la retórica política

La calidad de la retórica política depende en gran medida del efecto que logre desplegar, aunque esto no puede ser medido fácilmente. Por otra parte, tal efecto no depende solamente del cumplimiento de determinados criterios de evaluación, de acuerdo a los cuales se pueden valorar la eficacia retórica. En esto tiene que ver mucho la relación comunicativa entre emisor y receptor. La mirada hacia la capacidad retórica de los políticos pone este aspecto singular de esa relación en el centro de atención.

Ciertamente, la calidad retórica de un emisor se debe analizar en sus elementos individuales, en su contenido y forma, en la congruencia de sus argumentos, en su carácter razonable y comprensivo, y en su oportunidad. Además, se puede investigar la soberanía y el carisma del orador; finalmente, su capacidad de convencimiento, en los que contenido y forma confluyen juntos. Entre más fina la aproximación entre expresión verbal y no verbal, entre palabra y postura, más puede el orador agradar, obtener de su discurso el efecto buscado. Las personas que quieren entrar en la política o que ya están en ella pueden ejercitar y, a través de la experiencia, incrementar estas habilidades. Pero tampoco se puede descartar que políticos experimentados tengan fracasos en la retórica. Un ejemplo dramático de un discurso que en el manuscrito no presentaba ningún motivo de preocupación pero que tuvo en la presentación efectos escandalosos y penosos, lo ofrece *Martin Jenniger*, entonces presidente del *Bundestag* alemán. Por olvidar de marcar bien en su alocución las citas tomadas del discurso nazi, no resultó posible diferenciar entre lo que era una cita y lo que era la opinión del orador. El discurso, pronunciado en un acto solemne, hirió los sentimientos de los ciudadanos judíos, los que abandonaron la ceremonia. El desastroso efecto del discurso tuvo como consecuencia la renuncia del presidente del parlamento.

Retomando el hilo de relación comunicativa, a la comunicación pertenecen siempre dos. Si se quiere medir realmente los efectos de un discurso, el ámbito del receptor tiene la misma importancia que el del emisor. Este aspecto menos atendido no es vacío sino estructurado en opiniones, intereses, vínculos, experiencias y sensibilidades, características del receptor, de las cuales depende la receptibilidad de forma y contenido de la retórica del emisor. El aspecto subjetivo del receptor juega un rol muy importante. Se le puede comparar con un filtro que de acuerdo a cómo y para qué es permeable, deja pasar a los receptores tal o cual parte del discurso. Por ejemplo, la simpatía y antipatía constituyen elementos alternativos interviniéntes, que hacen que el receptor reaccione receptivo o no a las opiniones del emisor, lo que puede dirigir la atención de los receptores del mensaje para el consenso o para el disenso. Tales factores subjetivos difícilmente pueden ser controlados por el emisor, sobre todo si se considera que del lado del orador también lo subjetivo está en el centro de atención, como cada vez más es el caso en

la tendencia de personalización de la política (por ejemplo en la República Federal de Alemania).

La formación de la relación entre orador y receptor, que sobrepasa lo verbal, es parte del reto retórico del político. Sólo cuando él percibe a su contraparte en las situaciones y necesidades del momento comunicativo, puede aprovechar el dominio de todos los estilos del discurso, el discurso claro, decisivo, terso reflexivo, diplomático, buscador de consenso, mordaz y el discurso polarizante. De qué sirve al orador dominar el teclado completo del piano retórico, pero no encontrar el tono correcto para el motivo dado. La práctica política requiere sensibilidad para el contexto, para el acontecimiento, para el foro o el público frente al que se habla en la gran política para el momento histórico. Una frase que trae las cosas al punto, puede lograr enormes efectos. No se requiere para ello muchas palabras. Menos es más. Pensemos en la frase de *John F. Kennedy*: «soy un berlínés» o en la de *Willy Brandt*: «ahora se une, lo que va junto» (*jetzt wächst zusammen, was zusammen gehört*). A la formación de esa relación pertenece también que el político sepa escuchar y eventualmente también callarse. El gesto puede significar más que la palabra. Puede también irradiar la gran fuerza simbólica. Brandt no habría podido decir oralmente lo que expresaba el gesto de arrodillarse frente al monumento en Varsovia. Así, el simbolismo político puede bien expresarse retóricamente, no obstante, dispone también de otros medios, en determinados casos incluso más efectivos.

Efectos de la retórica política

En cuanto a los efectos de la retórica política, se le atribuyen diversas limitaciones. En primer lugar, debe considerarse que también oradores poco talentosos (como por ejemplo *Helmut Kohl*) tienen éxito en la política. Además se puede remitir a dos puntos de vista ampliamente difundidos. El primero es tradicional: se afirma que los políticos deben impactar, en primer lugar, a través de hechos y no de palabras. La política objetiva es colocada frente a la retórica redundante. La práctica prevalece sobre la teoría. La credibilidad, un valor alto en la política, no se logra a través de promesas, sino a través de efectividad, a través de éxitos visibles. Este aspecto puede desembocar en un concepto ciertamente reducido de la política, si se la limita a la administración de lo

logrado y a la percepción de sus estructuras como margen limitante de lo realizable en el futuro. Además, los ciudadanos son vistos sólo como receptores de los beneficios del Estado, y no como participantes en el proceso político –con ganas de comprometerse en política, ánimo que quiere ser motivado por visiones de un mundo mejor. La sentencia de Brandt: *mehr Demokratie wagen* (intentemos más democracia) correspondió al sentimiento de vida política de toda una generación. El segundo aspecto es más reciente, se basa en el cambio de lo público en la época de la comunicación. Este cambio ha enfrentado primeramente la imagen frente a la palabra, y la palabra parece mientras tanto haberse quedado con la menor parte; y segundo, pone al político en una forma mucho más amplia en la escena pública, que lo que podía pasar únicamente con los medios del lenguaje.

Finalmente, el efecto de la retórica política depende de las circunstancias económicas, sociales y políticas, que cada vez menos pueden ser controladas desde lo nacional (la palabra clave es globalización). Estas circunstancias determinan una buena parte de los temas que deben ser tratados en la comunicación y en la política. En tiempos de crecimiento económico, de pleno empleo y de distribución, la política tiene éxito, sin que deba ser empaquetada con mucha retórica. El logro del consenso entre emisor y receptor, que genera, como hemos visto, la verdad, se logra relativamente fácil. En tiempos de alto desempleo, en los que la coyuntura se paraliza, en los que no hay más que repartir, en tiempos de fuertes incisiones sociales, que se perciben como exigencias desconsideradas, la política no logra un consenso fácil, incluso con una excelente retórica política (a lo mucho en discursos populistas antes de las elecciones, que se convierten sin embargo en poco creíbles rápidamente). Por ello la aceptación de los políticos en tales épocas se presenta como mucho más que un problema de comunicación y, con ello, más que un problema retórico, dado que los problemas son más profundos. En la medida en que disminuya el ámbito del consenso, que se puede lograr en la comunicación pública entre política y el electorado, aumenta tanto la necesidad de disimular el disenso con la retórica, como el peligro de que sobre todo la retórica política de los gobernantes abandone el ámbito de protección, que la comprensión relativa de verdad ofrece para el discurso político.

PROPAGANDA Y PUBLICIDAD ELECTORAL

Un punto de vista comparado^()*

Mis consideraciones en torno a la propaganda y la publicidad electoral se refieren sobre todo a su dimensión conceptual y política. De este modo, quisiera tratar en primer lugar el concepto de propaganda, su definición y valoración en el correr del tiempo. En segundo lugar, me gustaría indagar sobre la propaganda en el campo político y los principios que la determinan. En tercer y último lugar, quisiera exponer criterios de evaluación cualitativa de la propaganda electoral relacionados con las campañas electorales y el imperativo de sostener o mejorar la gobernabilidad democrática.

Mi enfoque es comparativo, de tipo histórico e internacional. El punto de partida lo constituyen reflexiones en torno al fenómeno en Europa, sobre todo en Alemania, y se extienden a América Latina y ante todo a México para señalar semejanzas y diferencias con la precaución de no perder de vista lo específico de los respectivos contextos.

Propaganda, un concepto controvertido

Quisiera empezar con una definición del objeto a estudiar. Entiendo por propaganda «la difusión deliberada y sistemática de mensa-

^(*) Conferencia pronunciada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Méjico el 23 de agosto de 2005 en el marco del Seminario «Propaganda y publicidad en campañas electorales».

jes destinados a un determinado auditorio y que apuntan a crear una imagen positiva o negativa de determinados fenómenos (personas, movimientos, acontecimientos, instituciones, etc.) y estimular determinados comportamientos» (Sani 1983: 1333). La propaganda es, por consiguiente, un esfuerzo consciente y sistemático dirigido a influir en las opiniones y acciones de una capa pública o de toda una sociedad» (*Ibid.*)

El concepto de propaganda ha tenido una historia extremadamente cambiante, lo cual se manifiesta sobre todo en las connotaciones que se vincularon con él, diferentes según tiempo y lugar (véase Pizarroso 1994, también Domenach 1979). Su origen se remonta a los tiempos del antiguo cristianismo. Se refería a la expansión del cristianismo, a su implantación en tierras nuevas. La connotación del término técnico, utilizado para denominar las misiones cristianas, obviamente era positiva. Más tarde, en el contexto de la revolución francesa, el término hacía referencia a la difusión de las ideas revolucionarias, si bien eran ante todo los adversarios de tales ideas en los Estados monárquicos de Europa quienes lo empleaban. Éstos suponían que, en analogía con las misiones, debía de existir incluso una institución de propaganda con sede en Francia, para entrometerse en los asuntos interiores de los Estados vecinos. En este contexto, por supuesto, el concepto identificado con un medio subversivo de expansión ideológica se vinculaba con una connotación negativa. Por otra parte, su referencia principal era el campo internacional, relación que se incrementó incluso en el contexto de las Guerras Mundiales. La propaganda era el medio para influir en el compromiso de la población con el Estado nación en combate contra el enemigo, que, a su vez, utilizaba la contrapropaganda para debilitar, desde el interior, la disposición y capacidad de defensa de las fuerzas rivales. La connotación negativa del término se conservó durante el siglo XIX, en diferentes ámbitos y por distintas razones. En su teoría del socialismo científico acerca de las fuerzas materiales que movían la historia, Carlos Marx, por ejemplo, identificaba en un principio la propaganda como fenómeno de la utopía pequeño-burguesa, pues expresaba un desconocimiento del proceso histórico. Por su parte, las clases dominantes la identificaron con el terrorismo de entonces, pues el significado del término fue invadido por la teoría anarquista de la propaganda de la acción. En esa época, en el último tercio del siglo XIX, se diferenciaba entre propaganda y agitación, siendo la última la forma de proselitismo per-

mitido, mientras que hacer propaganda estaba prohibido. En los países del mundo soviético –y según la definición de Plechanow–, agitación significaba presentar unas pocas ideas a un gran número de personas; la propaganda, en cambio, estaba destinada a difundir muchas ideas entre un auditorio restringido. Sólo a partir de principios del siglo XX, la propaganda abandonó el ámbito de lo no permitido, liberándose de las connotaciones negativas para celebrar triunfos en el contexto fascista y nacionalsocialista. Estos movimientos la utilizaron en el marco de las recientes teorías socialpsicológicas de la conducción de masas con el fin de incrementar la legitimidad de sus regímenes totalitarios y de su agresiva política exterior. A través de tan nefasta experiencia, el término perdió definitivamente su inocencia en Alemania. El término propaganda o propaganda electoral está prácticamente fuera de uso en mi país. Se habla de «Werbung» o «Wahlwerbung», es decir, de publicidad o publicidad electoral. En Italia pasó algo parecido. Así, se entienden las consideraciones del politólogo italiano Giacomo Sani en el artículo sobre propaganda del Diccionario de la Política de Norberto Bobbio. Dice Sani: «En esencia, el término ha asumido una caracterización ampliamente negativa: la propaganda está ligada frecuentemente con la idea de manipulación de grandes masas por parte de grupos restringidos; en el siglo XX, la explotación de la propaganda por regímenes totalitarios ha contribuido ciertamente de manera notable a la difusión de esta caracterización» (Sani 1983: 1333; véase también Duradín 1983).

En las siguientes consideraciones, trataré de usar el concepto propaganda como sinónimo de publicidad en el campo político-ideológico. Se distingue del anuncio publicitario, concepto del ámbito comercial, si bien toda oferta política es cada vez más reducible a una relación de mercado, pues para que prosperen las estrategias de las ofertas políticas, éstas se convierten cada vez más en una suerte de *marketing*. Para evitar este reduccionismo, es decir, por razones analíticas, conviene, sin embargo, considerar la propaganda electoral en primer lugar como un fenómeno de comunicación de masas.

Propaganda electoral, un fenómeno de comunicación de masas y sus principios

La comunicación de masas se caracteriza por perseguir un rendimiento óptimo en relación a la eficacia de una comunicación social. En

el campo electoral, se trata de cimentar o imponer el conformismo, es decir, se trata de la confirmación o del cambio en la conducta u opiniones de una persona, dependiendo de la situación de partida de la misma. La conducta requerida puede resultar de una presión real o imaginaria ejercida sobre personas o grupos de personas a través de una recompensa o una amenaza de castigo. En regímenes premodernos, las elecciones se desarrollan a menudo en este ambiente de presión económica; ahí se encuentran las raíces del clientelismo y el nepotismo. Actualmente, los votantes opositores al régimen autoritario de Zimbabwe sufren un castigo por el inconformismo, dado que no acataron las conductas requeridas para evitarlo. Estas conductas de sumisión, sin embargo, tienen validez mientras dure el mecanismo que regula la recompensa o el castigo. En el mundo moderno, el conformismo se intenta imponer al incluir la conducta requerida en el repertorio de actuación de la propia subjetividad. Esto se da a través de la *identificación* del individuo con las opiniones de aquél que le influye, aunque su fe en ellas no sea muy fuerte y de esta manera coyuntural; o a través de la *internalización*, una respuesta a la persuasión más permanente y de más profundas raíces. El motivo para internalizar una creencia específica es el deseo de estar en lo cierto (Aronson 1984: 41-42). Respecto al público o receptor, las masas, la mayor influencia se logra en un público con un nivel bajo de autoestima. Está cercano a lo que se llama «instinto de sumisión», necesidad de obediencia o, en la terminología frankfurtiana, la «personalidad autoritaria» (Adorno 1969).

El rendimiento óptimo como norte de la propaganda electoral determina en buena medida las técnicas de persuasión (para Adorno ya una práctica autoritaria, véase también Jowett/O'Donnell 1992) y de activación del conformismo. Giacomo Sani las ha descrito en forma de principios:

«El primero es el principio de la simplificación: esto significa, ante todo, que el mensaje se condensa al máximo y está comprendido si es posible en un breve eslogan que se aprende fácilmente y puede recordarse con facilidad y, en segundo lugar, que el mensaje circumscribe los temas y las ideas tratadas a una o dos al máximo. Y ya que la propaganda está dirigida en general a un auditorio heterogéneo, y el nivel intelectual del mensaje debe ser suficientemente bajo para resultar comprensible al mayor número de personas, se deduce que cuanto mayor el auditorio más bajo es su nivel.

Un segundo principio es el de la saturación: el mensaje se lanza repetidas veces, aunque con matices diversos, ya que su eficacia está en función, entre otras cosas, de la frecuencia de emisión o de recepción; por lo tanto, es mejor si el auditorio se encuentra en la posición de que le sea imposible evitar estar expuesto a la propaganda.

Una tercera técnica es la de presentar posiciones parciales que sólo reflejan el pensamiento de una minoría como si expresara en cambio la convicción unánime de toda la población; se trata en esencia de hacer creer al interlocutor o al lector que él es, en términos de opinión, un disidente y, en consecuencia, de provocar su adhesión a las tesis presentadas a través de un mecanismo muy conocido de psicología social: el del conformismo provocado por presiones de grupo sobre el individuo aislado.

El cuarto es el principio de la deformación y de la parcialidad: la información no se presenta nunca en su totalidad sino que contiene siempre un elemento evaluador muy pronunciado y marcado generalmente por la presencia de adjetivos ‘fuertes’; al mismo tiempo se ignoran las eventuales argumentaciones en contra, ridiculizadas o tratadas como irrelevantes sin entrar en detalles. Además, las posiciones del emisor se presentan siempre como si fueran conclusiones absolutamente ciertas e incontrovertibles antes que como puntos de discusión; la expresión de dudas y perplejidades no es el lado fuerte del propagandista.

Finalmente, ya que los mensajes no caen en el vacío sino que se interpretan y descifran a la luz de orientaciones preexistentes, la propaganda tiende a introducir la idea, la opinión o el mensaje nuevo en la estructura de los elementos preexistentes perturbando el ordenamiento lo menos posible» (Sani 1983: 1335).

Ciertamente, estas técnicas distorsionan la idea idílica que uno pueda poseer respecto a la democracia en general, al elector soberano y al proceso de formación de la voluntad política a través de un intercambio racional de argumentos. Es equivocado pensar lo que suponía Marsilio de Padua en relación a la regla de la mayoría, que en las elecciones se impone no sólo la parte mayor (*maior pars*), sino también la parte más sana (*sanior pars*). Tal suposición se ve desmentida por los principios de la propaganda electoral, lo cual es confirmado constantemente en los procesos electorales que podemos observar empíricamente. Las elecciones a la Dieta Federal Alemana, celebradas en septiembre de 2005, lo han demostrado tanto como las demás elecciones en el mundo. Sin embargo, conviene aplicar un concepto más relativo de la verdad (véase el artículo anterior de este libro sobre retórica política) y un enfoque más funcionalista de la propaganda y su incidencia en el proceso político.

Propaganda y su relación con distintos fenómenos

En este sentido voy a dedicarme a la relación que tiene la propaganda con algunos fenómenos, en los que desempeña un rol dependiente o independiente. Me refiero al contexto político, al tipo de régimen, a la relación de la propaganda electoral con el tiempo, con los medios de comunicación, con los electores, a la función de la propaganda, así como a su forma y a sus efectos.

a) Propaganda y tipo de régimen. En primer lugar, es imperioso darse cuenta de la importancia que tiene el tipo de régimen para la propaganda. En un sistema autoritario, la propaganda se encuentra bajo el firme control del Estado o del partido hegemónico o dominante; ésta es utilizada en aras de la expansión o consolidación del régimen para inculcar en la población una versión simplificada de la ideología oficial y para combatir las formas internas de oposición.

En los sistemas pluralistas, sin embargo, a la propaganda efectuada por un grupo o por un partido político le corresponde una o varias contra-propagandas, o sea que existe una forma más o menos equilibrada de presencia de lo controvertido en el debate público, a pesar de que no todas las fuerzas políticas disponen de iguales posibilidades de acceso a los canales de información o redes de distribución igualmente equipadas. México ha transitado de un tipo de propaganda a otro, y este cambio en el contexto de la propaganda política es de fecha reciente. Por otra parte, tal cambio se ha producido en un ambiente de mayor sensibilidad para la equidad de la competencia entre distintas ofertas electorales, tendiente a dar la más alta atención en el financiamiento de los partidos y en sus accesos a los medios de comunicación. El acceso equitativo a los medios se encuentra en el centro del debate sobre el carácter pluralista de las elecciones, conduciendo a reformas electorales al respecto, así como a la fiscalización de la práctica política (véase la reforma mexicana de 2007).

b) Propaganda y tiempo. La campaña electoral generalmente tiene un límite temporal que varía según países. La propaganda, sin embargo, no coincide con estos límites. Ella cubre todo el tiempo entre dos elecciones, o sea, empieza en el momento mismo en que los actores políticos

conozcan e interpreten el último resultado electoral. A veces, se considera la evaluación partidista de un resultado electoral en la misma noche de la elección como una expresión de que los actores no han podido dejar atrás la última campaña electoral. No es así. La interpretación interesada es parte de la permanente propaganda a la cual están acostumbrados los políticos y los medios de comunicación. Son los medios que, por su parte, tienden a vincular todos los acontecimientos políticos durante el período electoral con las próximas elecciones, aunque la fecha de su celebración sea aún lejana. La distinción entre propaganda y campañas electorales en su dimensión de tiempo y duración se restringe entonces, primero, a la intensidad y, segundo, a los reglamentos especiales que rigen el tiempo concreto y limitado de la campaña electoral (véase al respecto Lauga/García Rodríguez 2007).

c) Propaganda y medios de comunicación. En las democracias contemporáneas de masas, son en primer lugar los medios de comunicación los que propagan los mensajes. Van desapareciendo o perdiendo importancia las formas directas de difusión, el recurso a las elecciones y a las oportunidades que fomentan para un contacto directo entre electores y candidatos, el trabajo propagandístico a nivel individual o en pequeños grupos. Hay diferencias respecto a la importancia de la radio y de la televisión según países y clases sociales, pero la televisión tiende a imponerse en todos lados. Los medios audiovisuales tienen la ventaja de alcanzar a un amplio público. Uno de sus inconvenientes, sin embargo, es la menor intensidad del mensaje, primero respecto al contenido y segundo respecto a su portador, el candidato. A través de los medios, votante y candidato son menos capaces de establecer una relación basada en una impresión personal directa que a través del contacto directo, como por ejemplo, en los mítines o manifestaciones. El conocimiento directo del candidato se sustituye por una imagen interesada y parcial, transmitida por un medio de comunicación. A fin de cuentas, los principales candidatos son candidatos mediáticos, entrenados por sus asesores de imagen tanto en su actitud verbal como en la no-verbal. Esto significa que la propaganda electoral es cada vez menos una expresión de autenticidad del candidato que un mensaje adaptado a las expectativas, incluso audiovisuales del público, respecto a la figura del candidato. La orientación teledirigida del candidato reduce también su mensaje

programático a aspectos secundarios, «la puesta en escena del programa (de TV) se superpone a la propuesta programática» (Mayorga 1993: 181). En este sentido, Giovanni Sartori (1998: 146) hace hincapié en que la televisión produce un efecto regresivo en la democracia, debilitando su soporte, la opinión pública, y llama la atención al desfase entre la racionalidad que reclama la teoría de la democracia en relación a elecciones y campañas electorales –permitir mayor contacto entre electores, candidatos y gobernantes, animar a la gente de involucrarse en la política, fomentar el compromiso con la democracia, etc.– y la cultura de la imagen que fomenta el medio supuestamente informativo. De este modo, Adrián Ventura (2004: 79) señala que «la forma en que los medios cubren la campaña provoca justamente el efecto inverso, creando una creciente sensación de alienación política. Por otra parte, la televisión como principal medio portador de la propaganda político-electoral hizo aumentar enormemente los gastos de publicidad política y generó nuevos problemas de equidad electoral, referidos primero al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación (véase Navarro Fierro 2007) y segundo al financiamiento político, especialmente de las campañas electorales (véanse Griner/Zovatto 2004; Zovatto 2007).

d) Personas y partidos. Se observa una tendencia general en el mundo hacia una más marcada personalización de las campañas electorales; podría decirse incluso que el mundo se latinoamericaniza, habida cuenta del importante papel que en este continente los candidatos desempeñan en relación al comportamiento electoral. Pero dicha tendencia es ya menos clara, si consideramos que la mayor relevancia de las personas o del partido depende de muchos factores, tales como, por ejemplo, el sistema político. En el presidencialismo, donde se aplican necesariamente sistemas mayoritarios en la elección del presidente, el resultado de las elecciones depende de la figura del candidato en un grado mucho más alto que de la misma en el parlamentarismo, en el que la elección del parlamento se efectúa en una gran cantidad de casos a través de un sistema de representación proporcional. En el parlamentarismo, además, la estructura del sistema de partidos es un factor a tener en cuenta. En los sistemas multipartidistas, la pregunta que se plantea es menos la de quién será el jefe de gobierno, es decir, en las elecciones generales no se pregunta por los correspondientes candidatos, sino que se trata más bien de la proporción de votos obtenidos por cada partido, especialmente en

un sistema de representación proporcional. Las más de las veces son los acuerdos de coalición los que determinan la elección del primer ministro, que no siempre procede del partido más votado o del partido que haya conseguido mejorar sus resultados en comparación con elecciones anteriores de forma más clara. En Alemania, por regla general, son los líderes de los dos grandes partidos los que luchan ante el electorado por la cancillería, aunque cada uno de ellos depende de uno o dos socios de coalición para poder formar un gobierno.

e) Comportamiento electoral racional. En condiciones marcadas por el aumento general de la volatilidad, se le asigna a la campaña electoral y, con ello, a la propaganda, un significado creciente. Y esto sucede para gran contento de los defensores de las teorías que se desprenden de las teorías del comportamiento electoral racional, según las cuales los electores orientan su voto en función del beneficio propio. Es ésta un arriesgado supuesto, pues la mínima influencia que un votante tiene sobre el resultado electoral, medida racionalmente con los costes de oportunidad, probablemente le llevaría a no acudir a la votación, porque estos costes resultaran demasiado altos. Pero, también, la teoría de la democracia apuesta por el votante volátil, ya que la capacidad funcional de la democracia, especialmente su labor de control, se supedita al posible cambio. Se le confiere tal importancia a la volatilidad, además, porque se considera al votante tendente al cambio; un ciudadano que vota por contenidos, reflexionando los pros y los contras de todos los argumentos. Sin embargo, la sociología electoral ha descubierto en sus investigaciones que la volatilidad es un fenómeno que se da preferentemente entre las clases menos instruidas, cuyo comportamiento electoral se orienta en criterios más bien difusos, no necesariamente concretos. Por consiguiente, los partidos no luchan en pos de este electorado volátil con argumentos de contenidos diferenciados que puedan convencer a los indecisos, sino que lo hacen con ofertas que satisfagan sus expectativas frente a la política.

f) Utopía o fraude electoral. Se trata aquí de la tendencia del electorado a votar a los partidos que más prometan. La utopía de la izquierda ideológica, a la que le fue posible aglutinar durante décadas a un muy considerable grupo de votantes y que sólo tras el derrumbamiento del bloque socialista se halla en declive en casi todo el mundo, se sustituye por la utopía de la rápida mejora de la situación material de los indivi-

duos. Tal expectativa fue alimentada en América Latina a través de la redemocratización, mientras que en Alemania se alimentó a través de la reunificación, especialmente frente a los nuevos ciudadanos del Este, a quienes en 1990 se les prometieron «paisajes florecientes».

El principal problema radica en el hecho de que el electorado vota menos a los partidos que les muestran los límites de las posibilidades y de los recursos, anunciando tiempos duros, que a aquéllos que prometen futuros beneficios (por ejemplo, en los países industrializados al borde del colapso de sus sistemas sociales) y pretenden aumentar los gastos sociales (en el caso de los países en vías de desarrollo). El caso del Perú constituye un ejemplo clásico: en las elecciones presidenciales de 1990, un político prácticamente desconocido llamado Fujimori venció en la segunda vuelta con un programa al gusto de la muy dividida izquierda al candidato Vargas Llosa, defensor de un programa neoliberal. Tras la subida al gobierno, el mismo Fujimori puso en práctica una política neoliberal, e incluso escenificó el 5 de abril de 1992 un autogolpe con el fin de imponer sin oposición tal programa. La utopía, alimentada por la mísera situación social de grandes capas de la población y por la falta de educación, es un buen caldo de cultivo para el populismo y para todo tipo de promesas populistas que, o bien no pueden ser cumplidas, o bien, en caso de que se lleven a cabo, conllevan costes muy problemáticos para el país. Los votantes, finalmente, se sentirán engañados de una u otra manera. Por tal razón, no es de extrañar que en las encuestas la mayoría de la población exprese su convencimiento de que las elecciones en América Latina son fraudulentas. Desde luego, no lo son desde el punto de vista de la administración electoral, respecto a la que hubo grandes avances (véase el artículo sobre justicia electoral en este libro) pero sí que resultan fraudulentas desde la perspectiva de las promesas dadas al electorado. Esta sea tal vez la razón por la que el prestigio de partidos e instituciones políticas en América Latina es extremadamente bajo, teniendo en cuenta que las noticias sobre la corrupción de la clase política dan la impresión de que, si bien hay recursos de sobra, éstos desaparecen en manos de pocos.

En Alemania se está extendiendo una actitud parecida en relación a los altísimos ingresos de los *managers*, de los cuales se piensa que no hacen más que destruir puestos de trabajo en aras del neoliberalismo y

la globalización. A los votantes, sin embargo, se les puede reprochar su opción por políticos o partidos que prometen demasiado, con lo cual estarían demostrando que quieren ser engañados. Las últimas elecciones al parlamento federal alemán fueron interesantes en tanto que en su programa la democracia cristiana anunció al electorado subir el impuesto sobre el valor añadido (IVA) del 16 al 18%. Era un rasgo valiente que contradecía la tradición de *contarle cuentos* al electorado antes de las elecciones. Por su parte, los socialdemócratas hubiesen querido subir el IVA mientras estaban en el gobierno, pero no se atrevieron, además de que los demócrata cristianos se hubiesen negado en absoluto. En las elecciones, la socialdemocracia hizo campaña electoral con el eslogan «*Die Merkelsteuer wird teuer*» (*La subida de Angela nos va salir cara*).

g) Cambio y ambiente de cambio. La palabra más utilizada en la propaganda electoral es cambio. Es un concepto que encaja bien cuando existen sentimientos de desconcierto e insatisfacción con la realidad política, pero que no necesariamente ofrece una alternativa concreta. Efectivamente, las alternativas respecto a las políticas públicas se han reducido. El cambio, hoy en día, significa sobre todo un intercambio de los gobernantes y no tanto una marcada reorientación de las políticas sectoriales. En Alemania, importa mucho la impresión que los electores tengan de la capacidad técnica de los partidos para resolver problemas en los distintos ámbitos de la política. No es éste tanto un argumento racional, sino más bien una sensación que concuerda con lo que se llama el ambiente electoral. Cuando hay un ambiente de cambio, la competencia técnica adjudicada a los partidos pasa del gobierno a la oposición. Y son muchos los factores que influyen en que se constituya un ambiente de cambio: los pobres resultados y el desgaste de los partidos en el gobierno son los más citados. La famosa investigadora de comunicación social, Elisabeth Noelle-Neumann, ha explicado el fenómeno con su teoría de la espiral de silencio, «según la cual a través de la articulación de la aprobación y la desaprobación en la opinión pública puede surgir un clima en el cual una posición que supuesta o realmente es predominante se haga cada vez más fuerte debido a que los inferiores, o aquellos que se sienten como inferiores, se retiran del discurso público y comienzan a guardar silencio, lo cual a su vez fortalece a la otra parte y la estimula para que asuma una articulación ofensiva más amplia». Esta hipótesis «considera al individuo como dis-

puesto a adaptarse, debido al temor que tiene de verse aislado, y se maneja la opinión pública como «piel social» del individuo y la sociedad, que muestra elementos irracionales, prácticamente predestinados» (Nohlen et al. 2006: 509). En este sentido, el ambiente de cambio es expresión no tanto de la propaganda electoral, sino de un proceso de comunicación entre los propios receptores de los mensajes políticos. El fenómeno limita el impacto que puede tener la propaganda electoral durante la campaña, reducido a las actividades de los partidos en su espacio oficial semanas antes de las elecciones.

Así, la propaganda resulta ser hoy en día un instrumento de utilización deliberada en la mercadotecnia de las campañas electorales (Gellner 2006: 1145). Su contenido consta de mensajes derivados de los supuestos intereses del público, aunque a veces depende de un cálculo estratégico en la competencia por el poder. Para alcanzar noticiabilidad (Martini 2000), extiende con frecuencia la parcialidad del mensaje al extremo. En este sentido, la política no difiere mucho de otros ámbitos que operan en este mercado estrecho de captación de atención, como por ejemplo los medios de comunicación en su afán por informar sobre supuestos escándalos o en su manera de defigurar a veces los títulos de las contribuciones. Esto es cierto también para los propios investigadores de la propaganda política, que dan a sus estudios un título reduccionista como «la propaganda como mentira», en búsqueda de la mayor atención y difusión de sus investigaciones.

La calidad de la campaña electoral y su repercusión en el desarrollo democrático

En el marco de la más reciente preocupación por la calidad de la democracia en el mundo, conviene preguntarse también por la calidad de la publicidad electoral o, de forma más amplia, de las campañas electorales. El mayor problema para su medición consiste en la ambivalencia de los criterios evaluativos. Los partidos políticos suelen evaluar su publicidad electoral de acuerdo con el éxito que tienen en cuanto a votos, comparando su caudal con el de elecciones anteriores o con el de otros partidos, así como con las expectativas generadas a partir de las últimas elecciones o de las encuestas. De esta manera, tienen una diversidad de parámetros a su disposición para interpretar el resultado electoral, in-

cluido su trabajo propagandístico, de la forma que más les conviene. En Alemania, en la noche de la jornada electoral, es raro encontrar a un partido que confiese que ha perdido. Casi nunca pone en cuestión su oferta política. Lo que sí se confiesa a veces es que la publicidad electoral en función a su oferta política no ha alcanzado bien al votante. Así, en las elecciones parlamentarias del 18 de septiembre de 2005, los grandes partidos reclamaban para sí la victoria y el premio: la cancellería. La democracia cristiana en base a la mayoría relativa de votos que alcanzó, la socialdemocracia en base a la relación que se manifestó entre las pésimas expectativas de voto y el sorprendente resultado que logró. En resumen, si se evalúa la calidad de la publicidad según criterios medidos por su mayor impacto electoral, el uso de técnicas para incrementar la eficacia del mensaje que se comunica –ayudadas por una retórica persuasiva– será el criterio decisivo. Se trataría, una vez más, de un tipo de reduccionismo. La medición del éxito electoral no debe sustituir criterios más objetivos con los que valorar la calidad de las campañas electorales.

Para una evaluación menos interesada de las campañas electorales se prestan varios criterios:

Como primer criterio, podría servir el desarrollo de la campaña electoral conforme al derecho. Es un criterio no demasiado significativo para las democracias tradicionales, donde el comportamiento de los actores tiende a respetar las reglas del juego, y el derecho es «política solidificada», pero sí lo es para las democracias jóvenes, donde se ha implantado el derecho por encima de la cultura política que menospremia las normas y reglamentos. Por consiguiente, estos países se han visto obligados a establecer toda una arquitectura institucional para garantizar la celebración de elecciones libres y honestas. Si los actores respetan los reglamentos, si éstos funcionan bien y contribuyen así a la legitimidad del proceso electoral y de sus resultados, se confirma la calidad procesual de la campaña electoral. Sin embargo, deberemos considerar también que los problemas de los actores políticos para acatar las reglas de juego, mezclados con juicios morales, tienden a cubrir buena parte del temario de la propaganda electoral. Dado el bajo nivel de cultura institucional, estos problemas aumentan el grado de emocionalidad de las campañas electorales, producen discursos populistas, que actúan como

un imán para las masas, influyendo así de manera considerable en la comunicación social entre líderes y masas.

Un segundo criterio consiste en el grado de participación. Si a través de la campaña electoral se ha logrado un alto grado de participación, lo que equivale a un alto grado de inclusión del electorado en la toma de decisiones políticas y así (por lo menos, en teoría) a un alto grado de legitimidad de las decisiones que posteriormente tomen los elegidos, y que son vinculantes para los votantes, puede considerarse confirmada la calidad de la campaña electoral. Piénsese en la importancia que dan los medios de comunicación de masas al grado de participación de los votantes en su interpretación de las elecciones, sobre todo cuando la participación es baja, cuestionándose entonces a menudo los efectos legitimadores de las elecciones. Sin embargo, la participación electoral depende de muchos factores y su interpretación requiere un marco de análisis más amplio. Su grado depende de la cultura política de un país, si ésta, por ejemplo, está más orientada hacia el Estado o hacia la sociedad. La alta participación social puede sustituir o complementar bajos grados de participación electoral (véase Nohlen 2002a: 15 y sig.) El criterio del grado de participación electoral no es unívoco para medir la calidad de la campaña electoral.

El tercer criterio lo constituyen los contenidos de la campaña electoral, especialmente en la disyuntiva entre racionalidad y emotivismo. En la buena teoría democrática, se hace mucho hincapié en la racionalidad del voto, o sea, el que los votantes tomen seriamente en cuenta las ofertas políticas y las evalúen según sus convicciones e intereses. En este sentido, la publicidad electoral y una campaña electoral destacarían en calidad, en tanto que los partidos políticos traten de ofrecer sus programas y conseguir en base a ellos el voto de aprobación por parte del electorado. Sin embargo, la propaganda electoral se inscribe en un proceso de persuasión, y a diferencia de otras formas de persuasión, por ejemplo, aquella de tipo racional, «da importancia a elementos meramente emotivos, recurre a estereotipos, pone de relieve únicamente ciertos aspectos de la cuestión, tiene un carácter partidista etc. (Sani 1983: 1333). La propaganda electoral trata de instrumentalizar el significado emotivo de una palabra y el poder que la palabra adquiere a causa de su historia en las situaciones emocionales, para expresar directamente o evocar actitudes, en vez de describirlas o designarlas (Stevenson 1944:

33). En la disyuntiva entre apelaciones racionales frente a emocionales, otorga a estas últimas una mayor eficacia a la hora de aumentar la influencia sobre los demás. Especialmente, el líder populista apela en su argumentación a los aspectos irrationales, antes que a los lógico-racionales de que disponen los individuos. Elige sus palabras no tanto por su adecuación al objeto, como por el efecto que en cada caso quieren obtener de ellas (Horkheimer 1990: 186). Sin embargo, «importa también destacar que tal vez el populismo no sea otra cosa sino un caso extremo de lo que, más moderadamente, constituye el marco de oferta política ordinaria» (Gómez Sahagún 1989: 250).

El cuarto criterio es el de la civilidad de la campaña electoral. Este criterio se refiere al estilo de conducta política. La civilidad o el civismo consisten en las buenas maneras, la cortesía y el respeto tanto frente a los aliados como frente a los opositores políticos. A veces, la lucha política conduce a sus protagonistas, especialmente a los que ocupan cargos de gobierno, a denigrar a sus rivales, lesionando así su dignidad por el simple hecho de disentir o de oponerse políticamente. Esto indica un estado de cultura política poco acorde con la esencia del proceso político democrático como búsqueda de la mejor decisión en un marco de conflicto de intereses. El elemento sustancial de los conceptos civilidad y civismo consiste en la inclusión de los otros en el mismo universo moral, en el tratamiento de otras personas como iguales, nunca como inferiores en dignidad, y en el reconocimiento de la función que cumplen los que se oponen y que, por lo demás, constituyen la alternativa de gobierno en el futuro. Me parece que éste es un criterio válido, que, empero, no puede ser el único, pues se trata de un criterio adicional. El civismo puede contribuir a que la campaña se centre más en materias concretas del debate político; asimismo, puede mejorar las condiciones de una cooperación política posterior a las elecciones. Sin embargo, también puede hacer desaparecer las diferencias entre los rivales políticos, de forma que los conflictos de intereses que realmente existen en el seno de la sociedad no se vean reflejados. En ese caso, se puede generar la sensación de una clase política desvinculada de las masas electorales. Por otra parte, también puede conducir a una determinación de lo políticamente correcto que fácilmente reduce el campo permitido de la controversia, castigando cualquier infracción con argumentos de tipo moral. El peligro de una definición de lo políticamente correcto apoyada

en la moralidad estriba en que cualquier lesión atrae la atención mediática de tal manera que los discursos de la campaña se centran en la controversia respecto a estos acontecimientos.

El quinto criterio es el de la calidad de las ofertas políticas. Este criterio nuevamente se refiere a los contenidos, pero esta vez en relación a los retos políticos que enfrenta el país. Se miden la propaganda política y especialmente su confrontación en la campaña electoral, o sea, el temario de la campaña electoral no tanto en relación a quien gana finalmente, sino a la situación del país, a sus necesidades de desarrollo, de cambio, de adaptación, así como a los retos de gobernabilidad, de funcionamiento de sus instituciones. Según este criterio, la campaña electoral puede haber sido rica o pobre, dependiendo de si se han tematizado poco o mucho tales retos políticos. A veces, ocurre que un partido político, desde una perspectiva cualitativa objetiva, ha realizado buena propaganda electoral, pero no ha obtenido la aceptación esperada. En este caso, los criterios de calidad se oponen rotundamente al criterio del éxito electoral. Es especialmente relevante el que las ofertas políticas sean realistas. Éstas no deben insinuar que la política o la democracia sea capaz de resolver los problemas de la gente de un día al otro. Promesas de políticas públicas que no pueden ser cumplidas, producen desencanto y hastío de la política.

El sexto y último criterio es el de la contribución de la campaña electoral a la consolidación democrática. Al igual que el primer criterio, éste no es tanto un criterio generalmente aplicable, sino uno de especial relevancia para las democracias aún no consolidadas. Es un criterio que como tal engloba a todos los anteriores, o –dicho de otra manera– en las consideraciones en torno a los anteriores criterios se puede añadir la pregunta de si el fenómeno observado ha aportado algo a la profundización o consolidación de la democracia. Esto es obvio cuando los reglamentos son acatados. La mayor participación parece indicar también un aporte mayor a la legitimidad, aunque aquí ya surgen las incertidumbres. Mayor participación electoral, ¿debido a qué? ¿A través de una mayor polarización o fragmentación de las ofertas y del voto, mayor populismo social o una mayor emotividad expresada en el voto? Así, el criterio de la contribución a la consolidación es un criterio transversal.

CAUDILLISMO, NACIÓN/NACIONALISMO E INTEGRACIÓN^(*)

El tema sobre que el que me han pedido hablar consta de tres componentes. La pregunta que se asocia con esta enumeración es si existe una relación entre ellos. En sus estudios, el politólogo está casi siempre en búsqueda de relaciones causales o tratando de averiguar el grado de determinación que un factor ejerce sobre otro. En este sentido, parecería conveniente tratar el tema de manera de enfocar el caudillismo, la nación y la integración cada uno por sí sólo, por supuesto en su contexto histórico latinoamericano, y al final ver, de qué manera se interrelacionan. Sin embargo, ya al tratar uno de los componentes, no es posible escapar a su relación con el otro. O sea, cuando nos referimos al caudillismo, entra en escena la nación y el nacionalismo, y cuando tocamos el tema de la nación en América Latina, ya nos vemos enfrentados con el nacionalismo latinoamericano como concepto que acompaña el del nacionalismo asociado con la relación Estado-nación. Y si hablamos del nacionalismo latinoamericano como conjunto de ideas y iniciativas que apuntan hacia una nación latinoamericana, ya nos movemos plenamente en el ámbito de la integración regional.

(*) Conferencia dictada el 6 de diciembre de 2007 en el Seminario Internacional sobre «La Integración Suramericana en su contexto», llevado a cabo en el Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

Caudillismo

Hay múltiples definiciones del fenómeno y mucha variación en el grupo de los países que son considerados como gobernados de forma caudillista. Hay investigadores que por ampliar las características del caudillismo extienden primero los casos y constatan después que hay un sinnúmero de variantes. Otros, reducen el estudio del fenómeno a uno o dos casos y extienden los resultados a los demás países que presuponen que son del mismo grupo. Desde un inicio hay que poner énfasis en las características claves: un tipo de gobierno personal, desligado de estructuras institucionales o respetándoles sólo de forma, vinculando al gobernante con el pueblo de manera inmediata a través de mecanismos de participación directa (o desvirtuando formas de democracia representativa en sentido plebiscitario). Pueden asociarse con esta definición características adicionales del fenómeno, como el origen militar del caudillo, el populismo de su discurso y de su programa, el clientelismo como mecanismo social para captar votos y crear consenso.

Peter Waldmann (1983) hizo notar que el caudillismo es un elemento de la cultura política en América Latina, dando por entender que el fenómeno se extiende más allá de tiempo y lugar en la región, pero con modificaciones significativas. En aquel entonces, Waldmann señalaba una reducción de la importancia del caudillismo en los últimos decenios. En esa misma línea de relacionar el fenómeno con estructuras económicas y sociales específicas, yo traté de ser preciso, entregando una definición de la figura del caudillo en el *Diccionario del Tercer Mundo* (Nohlen 2002: 147): «Figura de dominación que aparece en América Latina sobre todo en el siglo XIX, cuyo ejercicio del poder se basa en parte en la violencia, en parte en el consentimiento de sus adictos y militantes. El caudillo tiene algo de liderazgo carismático en particular. Aunque autoritario en su estilo de gobernar, puede desenvolverse también en sistemas democráticos, si se dan las condiciones sociales, por ejemplo, atraso social generalizado, estructuras de relaciones o dependencias personales en lo económico, lo social y lo político, o sea formas de clientelismo». Recuerdo mi intención de aquel entonces de enfatizar que el caudillismo no se restringe a regímenes autoritarios sino puede extenderse a regímenes democráticos. Por lo demás, a mí me interesaba entregar algunos instrumentos de análisis para entender su importancia

cambiable según lugar y tiempo. Pues una mirada a la historia política de los países latinoamericanos indica que, aunque el caudillismo podría formar parte de la cultura política latinoamericana, se destacan las diferencias en la duración de su manifestación concreta según países, por ejemplo, entre Chile y Venezuela.

La fase de alta coyuntura del caudillismo fue una época de unos treinta hasta cincuenta años, empezando diez a veinte años posterior a la independencia, llegando a la mitad del siglo XIX o más allá hasta los años 1870. Y allí se manifiesta la relación del caudillismo con la nación, su enorme importancia en relación a la formación de las naciones en Hispanoamérica, pues la «independencia no ha generado naciones» (Araya 2001: 96). Incluso el concepto de nación era casi desconocido en esta época. Eran los Estados, emanados de la independencia y más tarde gobernados por caudillos, los que crearon las naciones. Para el cordobés del Río de la Plata, Córdoba era su «nación», la que tenía que defender frente a las pretensiones de Buenos Aires, al igual que lo hizo el caudillo Artigas respecto a la causa de la Banda Oriental, exitoso por circunstancias especiales de sustraerse del mismo predominio al fundar la República Oriental del Uruguay. El caudillo era un figura política importante en el proceso de forjar las naciones latinoamericanas, de crear sentimientos nacionales, de socavar lealtades tradicionales, para lo que servían mucho las guerras de entonces, teóricamente fraternas, debido a las cuales se generó la distinción entre lo nuestro y lo otro. El caudillo tenía enorme importancia también para lograr estabilidad política después de las turbulencias post-independentistas, como por ejemplo en Argentina con Juan Manuel de Rosas (1835-1852), en Chile con Diego Portales, aunque sin ser presidente (1831-1850) o en México con el General Antonio López de Santa Ana (entre 1834 y 1855, varias veces depuesto y varias veces llamado al poder como restaurador del orden). En algunos países, el caudillismo pudo extenderse en el tiempo, llenando todo el siglo XIX e incluso mucho más allá precisamente donde las tendencias federativas y/o centrifugales eran difíciles de dominar, como en el caso de Venezuela que casi no conoció otro tipo de régimen hasta los años cincuenta del siglo pasado, o donde la independencia se alcanzó sólo más tarde (como en la República Dominicana), por lo demás siempre expuesta a intervenciones foránea s.

A nivel empírico, el caudillismo pierde importancia en el proceso de la industrialización y del cambio social vinculado con ella, lo que ha llevado a varios autores a restringirlo como expresión política de una sociedad agraria, de relaciones sociales de tipo patrimonial en la fase prenacional del desarrollo político de América Latina (véase Lambert 1964: 281 y sig., véase también Di Tella 1985). Sin embargo, otros investigadores, lo han visto resurgir justamente en el proceso de formación de la nación (nation-bulding), implicando la democratización del sistema político a través del sufragio universal, un proceso de transformación de un tipo de sociedad a otra con todas las incertidumbres que provoca cuando las nuevas estructuras no alcanzan ni regional, ni sectorialmente a desplazar a las antiguas, sino aumentan la marginalidad de grandes masas e impulsan «el despotismo de los oprimidos» (véase Guy Hermet 1989). Este autor llama la atención al hecho de que «los pueblos sometidos a una indigencia extrema tienen otras urgencias y se preocupan de otras cosas distintas de la democracia. Desean sobrevivir, y aspiran tal vez a más igualdad, pero divididos entre la apatía timorata y la violencia vengadora». Por otra parte, rechaza el «determinismo de naturaleza económica» y piensa que la emergencia de la democracia procede más bien «de un mecanismo causal de origen cultural sobre todo» (Hermet 1989: 308 y sig.) Respecto al autoritarismo caudillista de base electoral, se puede mencionar a Carlos Ibáñez del Campo de Chile y a José María Velasco Ibarra de Ecuador; el chileno llegado al poder primero por la fuerza (al final de los años 1920) y después (en 1952), en tiempos de democracia, por voto popular; el ecuatoriano ganando elecciones durante decenios (entre 1934 y 1961), pero ejerciendo el poder a veces como dictador. Sin embargo, en la teoría de la modernización, se lo desplaza al caudillismo a una quantité negligable, pues toda la atención se dirige al desarrollo económico nacional y los siguientes cambios en la esfera de lo social y lo político (véase Pasquino 1970), de modo que el concepto incluso no aparece en los estudios clásicos como el de Helio Jaguaribe sobre *Political Development* (1973) y otros que han trabajado sobre el proceso de modernización en América Latina (p. Ej. Solari 1977). En la teoría de la dependencia que durante los años sesenta reemplazó a la teoría de la modernización como paradigma dominante, los tipos de régimen pierden valor, pues se los perciben como meros epifenómenos de las relaciones de dependencia exterior de América

Latina con el mundo industrializado y de la concomitante heterogeneidad estructural de todos los fenómenos internos (véase por ejemplo Camacho 1979). Cuando se debaten nuevamente los tipos de dominación, expuestos a las reformas económicas y sociales introducidas por gobiernos de tendencia reformista, este se centra precisamente en nuevas formas opuestas al caudillismo, debate empujado por Guillermo O'Donnell y su concepto de autoritarismo burocrático, o sea no-personal, sino institucionalizado y consentido entre sectores sociales y la corporación militar (véase el debate al respecto en Collier 1979, véase también Comblin 1978)).

Con la redemocratización en los años 1980 en adelante se pensaba, incluso, superado el fenómeno como efecto de la mayor institucionalización de la política, por ejemplo, de los partidos políticos y de los sistemas de partidos políticos que facilitaron la alternancia en el gobierno de modo que América Latina resultó como la región que correspondió mejor que ninguna otra a este criterio de democracia viviente. Por lo demás, el énfasis era en el diseño institucional (véanse las contribuciones del autor, entre otros: Nohlen/Fernández 1991; Nohlen/Fernández 1998, Nohlen 2003, Nohlen 2007, Nohlen 2008), en la creación de una cultura política democrática (véase por ejemplo Lechner 1987) y en la sociedad civil como agente principal para forjar el camino hacia una «democracia de ciudadanos» (PNUD 2004). Sin embargo, las encuestas daban por pensar, pues en la alternativa entre una democracia y un sistema autoritario con justicia social, la gente mayormente (y con poco cambio en el tiempo) optaba por un régimen autoritario (véase las encuestas de Latinobarómetro desde 1996 en adelante). A este respecto, conviene citar mi articulito del Diccionario del Tercer Mundo de nuevo, pues continua diciendo: «El caldo de cultivo sociopolítico (del caudillismo) está en proceso de declive gracias al proceso de institucionalización de la política, a pesar de la marginalidad de amplios sectores de la población y de su disposición a seguir líderes carismáticos» (Nohlen 2002: 147). En algunos países, este proceso de institucionalización de la democracia se interrumpió, incluso se destruyó la democracia, como en Venezuela, en Ecuador y también en Bolivia, de modo que nuevamente el caudillismo aparece en escena. Sin embargo, mientras que antes se lo percibía como fenómeno

predemocrático, ahora aparece una perspectiva de desarrollo político postdemocrático (véase Fischer 2006: 47-57).

Nación, nacionalismo y lo nacional

Paso al tema de la nación, del nacionalismo y de lo nacional. Para empezar, me permito leer dos citas, tomadas del *Diccionario de Ciencias Sociales*, editado por Torcuato Di Tella: «En América Latina, la cuestión nacional se ha planteado como respuesta al colonialismo y al neocolonialismo, y se vincula también con la aspiración a la integración regional» (Di Tella 2001: 494). En otra entrada se dice: «En América Latina se pueden distinguir los nacionalismos de cada país y el nacionalismo latinoamericano que ve al conjunto de la región como una comunidad histórica y cultural» (Di Tella 2001: 495).

El primer nacionalismo político en América Latina es el de la emancipación, en el período de las revoluciones de la independencia y la formación de los nuevos Estados. Los revolucionarios de aquel entonces (Hidalgo y Morelos en México, San Martín y Artigas en el Río de la Plata, Bolívar en Gran Colombia) incluían en su ideario la idea de la unión continental, como se desprende de la respectiva proclamación que hizo Bolívar en el Congreso de Panamá de 1826, esbozando un «Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre las repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y México, abierto a la adhesión a los demás países. Otra reacción de nacionalismo latinoamericano se mostró más tarde, en la década de 1860, cuando potencias europeas querían imponer nuevas formas de colonialismo. Me refiero a la invasión de los franceses en México y el establecimiento, aunque fugaz, de un reinado de Maximiliano. El original de la famosa pintura de Manet «El fusilamiento de don Maximiliano» lo pueden mirar en el museo Kunsthalle de Mannheim. Otro motivo encontró el nacionalismo de ambas formas, de la nación individual y de los nacionalismos latinoamericanos, en el imperialismo que se hizo notar a partir de los años 1870, en la penetración de capital extranjero en función del suministro de las economías del norte por las materias primas de los países del sur, sean del sector minero o del sector agropecuario en su forma tradicional de aprovechamiento de las tierras, el latifundio. Más tarde, posterior a la crisis del modelo agroexportador a finales de los años 20 del siglo pasado, lo na-

cial consiguió una connotación diferente, muy vinculado con el desarrollo económico y la formación de una alianza estratégica para fomentarlo. Apareció el concepto de burguesía nacional, concepto particularmente latinoamericano, para denominar una clase social, los empresarios nacionales (sobre todo industriales), clase supuestamente estratégica en el proceso de desarrollo nacional autónomo (véase Cardoso 1970). Partiendo de la concepción de que el proceso de desarrollo se explica como un proceso económico, fruto de las luchas y acuerdos entre los grupos y clases sociales, se le suponían a la burguesía nacional intereses propios, opuestos a los de los grupos terratenientes y comerciales de la oligarquía, además de la posibilidad de aliarse con propietarios de la pequeña y mediana empresa, e incluso de la clase trabajadora. El concepto, sin embargo, perdió influencia ante la existencia de interrelaciones que se establecieron entre los diversos sectores del capital nacional y el extranjero. Esta forma de integración internacional y desintegración nacional fue el hito de la teoría de la dependencia, en la que los conceptos de desnacionalización de la economía subdesarrollada y desintegración nacional (véase Sunkel 1971 y también Sunkel/Paz 1970) alcanzaron primacía en el análisis incluso más allá de lo económico. La reacción política no tardó mucho en materializarse. Consistía en la onda de nacionalizaciones de las empresas extranjeras a partir de mediados de los años sesenta del siglo pasado, independientemente del tipo de régimen, o sea civil o militar, y una política de rechazo al capital extranjero, que se extendió también a los esquemas de integración regional, por ejemplo el pacto andino que en su decisión 21 puso condiciones y límites a inversiones extranjeras.

En términos generales, los conceptos de nación, de nacionalismo y de lo nacional han tenido un significado histórico muy extendido y muy variado en América Latina, conforme a la realidad económica, social y política que alberga, lo que hace necesario precisar su uso por medio del estudio de los fenómenos históricos mismos a los cuales se refieren los conceptos, a los que quieren determinar.

Integración

Respecto a la integración, ya hemos tocado este componente de mi tema de hoy en las consideraciones anteriores. Aparece en cierto

sentido como un sinónimo del nacionalismo latinoamericano. Efectivamente, algunas iniciativas de integración han tenido un tinte expresamente latinoamericanista, como SELA, el Sistema Económico Latinoamericano, por ejemplo. Sin embargo, el fundamento de los procesos de integración en América Latina era de índole económica y tenía como enfoque principal el desarrollo nacional de los países involucrados en tales procesos. Al verse estancado el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, desarrollado a nivel de cada uno de los Estados, Raúl Prebisch y su equipo en la CEPAL vieron una salida para América Latina en la integración de sus distintas economías (Prebisch 1950; Nohlen 2001). Sólo por la extensión de los mercados nacionales a uno de tipo de mercado regional se podían, como concluía el análisis, conseguir los efectos de escalas necesarios para el desenvolvimiento de una estructura y un grado de industrialización, capaz de competir en el mercado mundial y romper así los lazos de dependencia estructural, supuestamente causante del subdesarrollo de las economías nacionales.

Esta teoría se divulgaba cuando América Latina vivía su primera fase de extensión de la democracia a nivel regional, terminándose incluso (finales de los años 1950) los autoritarismos caudillistas tradicionales en Venezuela y en la República Dominicana, y, además, cuando se vislumbraba a través de los resultados electorales su nuevo rumbo hacia políticas reformistas hasta revolucionarias. Me refiero a Chile y Venezuela, por ejemplo. Era en este contexto, teórico y político, en el que se daban (con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960) los primeros pasos para la integración regional. Insatisfecho con los resultados de este tipo de integración comercial, los presidentes de Chile y Colombia, Eduardo Frei y Carlos Lleras Restrepo, iniciaron el proceso de integración andina, más ambicioso por su diseño integracionista, pues trataba de seguir más intensamente los preceptos de la CEPAL, creando un mercado común, acordando una política común de industrialización y de armonización de las políticas públicas en el ámbito económico y social.

En términos del tema de hoy, estos impulsos y pasos hacia la integración regional y subregional pueden ser interpretados como nacionalismo latinoamericano para viabilizar el desarrollo nacional, más funda-

mentalmente incluso –tomando en cuenta las respectivas dudas o reparos de Helio Jaguaribe (1970: 337 y sig.)– para mejorar las condiciones de la viabilidad de algunos Estados como nación.

Por otra parte, como ya pude demostrar aquí (en el MPI) en el seminario del último año (véase el próximo artículo de este libro), la integración latinoamericana es parte de un discurso que ningún político quiere dejar de practicar. Aunque falta la respectiva voluntad política, el discurso integracionista es parte de la cultura política latinoamericana. Sería interesante estudiar, si varía de intensidad según tipos de régimen o posiciones políticas, medidas en la escala izquierda-derecha, aunque es obvio que los motivos resultan diferentes. Ya hemos llamado la atención a la motivación económica de los actores reformistas. Es preciso destacar que el ideario revolucionario en la región casi siempre tenía un fuerte ingrediente de nacionalismo latinoamericano o de integración regional. Piénsese sólo en la revolución mexicana, o en el pensamiento de Víctor Haya de la Torre, o en Carlos Mariátegui, o en la revolución cubana y su producto ideológico, el castrismo. Sin embargo, estas ideas y propuestas de integración provenientes de la izquierda latinoamericana, a menudo tenían un componente político ideológico dominante, implicando que se veía a la integración en primer lugar como un proceso de extensión ideológica.

En este sentido, Hugo Chávez no representa una novedad. Lo interesante es que, mientras que históricamente el caudillismo tenía una relación sólo débil con la integración, en la postura de Chávez ésta está muy presente. Incluso se puede decir que Chávez invierte más en la proyección de su liderazgo a nivel regional como protagonista de un proyecto de integración ideológica, jugando con referencias a Bolívar y con ideas de un renovado socialismo, el del siglo veintiuno, que en el propio desarrollo de su Estado-nación. Pues está gastando mucho dinero de los venezolanos como si fuera suyo, ya sin control de ninguna instancia venezolana, para aumentar su influencia a nivel regional, fondos que sustraen del desarrollo de Venezuela. En Chávez se presentan los fenómenos que hemos discutido, de una forma novedosa: el caudillismo como estilo de gobierno, la nación como sustento económico (el petróleo) y político (el apoyo electoral) de su presencia internacional y la integración, como proyecto hegemónico de una ideología polarizante.

Los otros matices de este caudillismo que trata de establecerse como régimen, por razones de tiempo no los podemos abarcar aquí.

Resumen

Los conceptos de caudillismo, nación/nacionalismo e integración han tenido un significado histórico muy extendido y variado en América Latina, desde la independencia hasta hoy en día. Lo mismo se puede decir de su interrelación. Cada uno de los conceptos abre una perspectiva sobre el desarrollo histórico de la región. Como puntos de partida de su estudio, sin embargo, cada una de las perspectivas no escapa de la necesidad de integrar los fenómenos históricos relacionados con los demás conceptos de la trilogía. Aunque los contextos varían según lugar y tiempo y marcan importantes diferencias, caudillismo, nación/nacionalismo e integración constituyen elementos claves para entender la historia política de América Latina.

DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN

En torno a conceptos y contexto en el análisis comparativo ^(*)

Cuando Mariela Morales Antoniazzi me llamó para ofrecerme esta magnífica oportunidad de charlar con Uds., pensaba en disertar sobre un tema teórico-metodológico que me preocupa desde hace un año, más o menos. Se trata de la evolución del análisis comparativo en ciencias sociales, en cuyo marco se han establecido principalmente dos enfoques: un enfoque empírico-estadístico, cuyas raíces se remontan al sociólogo francés Émile Durkheim y su orientación metodológica cuantitativa, y otro enfoque histórico-empírico que se inscribe en lo que enseñaba Max Weber, o sea, en una metodología cualitativa, en cuyo marco la formación de conceptos y la consideración del contexto juegan un rol eminente. Mi tesis, la que quería transmitir, es que en la Ciencia Política comparativa nos encontramos ante una lenta sustitución del proceso de comprensión, enriquecido por una cuidadosa aplicación del método comparativo, por otro de simple medición, en el que la comparación se materializa principalmente en la elaboración de un *ranking* de los objetos de estudio (véase la introducción a este libro).

(*) Conferencia dictada en el Seminario sobre la Integración en América del Sur, organizado por el Grupo de Investigadores latinoamericanos en el Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, celebrado el 30 de Noviembre de 2006.

Mariela me pidió, conforme al tema del seminario, integrar en mi charla el fenómeno de la integración, lo que me pareció difícil, simplemente porque este objeto no encaja en mi tesis sobre el dualismo metodológico cuantitativo versus cualitativo, aunque obviamente es posible demostrar que para su tratamiento científico también importa mucho tomar en cuenta conceptos y contextos. Así acepté el reto, pero tengo que confesar que la integración latinoamericana en los últimos quince años no ha sido objeto de ninguna de mis investigaciones. En los años ochenta, sí, hemos estudiado en Heidelberg el proceso de integración y cooperación en la Cuenca del Plata (Nohlen/Fernández/Bareiro 1986), y posteriormente, a principios de los años noventa, la política exterior en América Latina bajo el impacto de la redemocratización en un proyecto de investigación llevado a cabo con Mario Fernández, posteriormente ministro del gobierno de Chile y embajador de su país en Alemania, y Alberto van Klaveren, posteriormente embajador chileno ante la Unión Europea y actualmente secretario de Estado en el ministerio de asuntos exteriores de Chile (véase Nohlen/Fernández/Van Klaveren 1991).

Introducción

Mi aporte a este seminario que tiene como objeto la integración en América del Sur, va ser algo distinto comparado con las contribuciones presentadas el día de hoy, pues no se va a referir tanto a los fenómenos en sí mismos y su desarrollo sino a los observadores y su herramienta y manera de analizarlos.

Mi punto de partida, sin embargo, son dos observaciones empíricas relacionadas con la democracia y la integración. La democracia liberal se fundó y se estableció en los países occidentales (en su gran mayoría europeos) en un contexto marcado por la industrialización y la formación de Estados nacionales. La teoría de la democracia moderna refleja la experiencia europea y anglosajona. Asimismo, los intentos de implementar la democracia en América Latina reflejan su modelo. Aunque copartícipe de la cultura occidental, Latinoamérica sólo a partir de fines de la década de los setenta parece seriamente encaminada a asimilar la democracia, sin que hasta ahora se haya podido lograr su consolidación y enraizamiento definitivo. La integración como fenómeno

económico, político y social a nivel de Estados, de economías y sociedades nacionales, es un producto de un proceso europeo de postguerra que ha sido tan exitoso que incluso, en este continente, el concepto mismo parece haber sido sustituido por el de su resultado, la Unión Europea. A nivel teórico, la integración europea ha venido a establecerse como modelo de integración. A partir de fines de la década de los sesenta ha servido como tal para América Latina, sin que se haya podido lograr allí resultados apenas similares a los europeos.

Ambas observaciones abren una perspectiva comparativa de diversas dimensiones y de diversos niveles de abstracción, dependiendo de la pregunta de investigación que se formula. En el centro del debate en ciencias sociales ha sido el por qué del desarrollo desigual. A un nivel paradigmático, la teoría de la modernización y la teoría de la dependencia han encontrado sus respectivas respuestas que no voy a tematizar. A un nivel mediano, quisiera tratar aspectos conceptuales y contextuales relacionados con ambas observaciones, puntualizando sus implicancias en el análisis comparativo.

La democracia: concepto y contexto

Sin lugar a duda, la democracia es un concepto muy controvertido a lo largo del pensamiento en su torno. De modo que no sorprende que existan, hoy en día también, diferentes conceptos de democracia. Lo interesante es, cómo se distribuyen por lugar y tiempo. Para marcar diferencias, es usual añadir adjetivos al concepto de democracia. Así se habla de la democracia representativa, directa, liberal, participativa, etc., todos conceptos con entradas en mis diccionarios de Ciencia Política.

Ahora bien: en el mundo de las democracias consolidadas, la democracia es en general de tipo representativo. Se la percibe como forma de gobierno, restringida al ámbito político exclusivamente, y se la define a la manera de Robert A. Dahl en base a dos criterios: participación (a través del sufragio universal) y competencia (entre partidos políticos), más los elementos del Estado de Derecho que se necesitan para que el voto popular sea correctamente expresado y realmente decisivo en cuanto a quién ejerce por determinado tiempo el poder. En América Latina, observando el debate en ciencias sociales así como el desarrollo político

en el último decenio, este concepto se ve enfrentado con otros dos, el concepto ciudadano y el participativo-populista de la democracia. Ambos tienen un denominador común: amplían el concepto de democracia más allá de lo político-institucional e integran en el aspectos económicos y sociales, o sea, de contenido sustancial. De esta manera se define a la democracia como sistema que se basa en el bienestar de todos, en la distribución equitativa de los ingresos, en el trabajo para todos, en el salario justo, en la igualdad. El concepto ciudadano y el concepto participativo-populista de la democracia se diferencian entre sí por su relación con las instituciones de la democracia representativa. La primera alternativa, presente por sobre todo a nivel científico y de asesoría política, sigue adicta a las instituciones representativas, pero quiere ampliar los canales de participación. A nivel de conceptos, sus protagonistas sustituyen el adjetivo representativo por electoral para así distinguir la así llamada democracia electoral de la democracia ciudadana o de ciudadanos. Ambos conceptos constituyen una pareja de valoración distinta: por un lado, la democracia electoral que se considera como la democracia realmente existente en América Latina, se define como una democracia restringida a lo electoral y que no corresponde a una verdadera democracia como la que existe en el viejo continente, sino a una democracia diminutiva que hay que superar. Por el otro, la democracia ciudadana, un concepto de democracia que se refiere a la democracia deseable y deseada, a la cual hay que aspirar y que, por lo demás, constituye el parámetro para evaluar la democracia latinoamericana existente. Efectivamente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su análisis del desarrollo de la democracia en América Latina, publicado en 2002, hizo este ejercicio de evaluación basado en el concepto ciudadano de democracia.

Con esta conceptualización se abre una brecha entre el concepto de democracia que se usa en los países industrializados que sigue siendo delgado (en el sentido de Dahl, defendido por los polítólogos) y el de creciente aplicación en América Latina. Es obvio que cuando el concepto de democracia se amplía a lo económico-social, la consecuencia es que se percibe la democracia realmente existente en la región como un sistema altamente deficiente. Es obvio también que lo real aparece pequeño frente a lo deseado. Por un lado, se disminuye el compromiso con tal sistema, con la democracia representativa, por el otro, al integrar

el contexto que la democracia tiene que enfrentar, en su propio concepto, se obscurece el problema de su consolidación. Pues mientras que en el mundo industrializado la democracia se ha fundamentado a lo largo de la historia (y, con bastantes dificultades) sobre una sociedad industrializada, en América Latina carece de esta base y está llamado a procurar y fomentar este desarrollo, más aún, el desarrollo humano (un objetivo mucho más amplio y ambicioso que el del desarrollo industrial de los tiempos pasados). La confusión ya se ha apoderado del discurso. Mientras que se hablaba antes de países o economías subdesarrollados, hoy se habla de democracias a las que se adjuntan adjetivos como electoral o de calidad inferior que asumen la función de expresar la diferencia categorial socioeconómica con los países y democracias del Norte. Se ha abandonado el concepto de democracia representativa que permitiría comparaciones de las democracias en contextos diferentes, y que, por lo demás, facilitaría comparaciones entre fenómenos reales (en vez de comparaciones entre reales, por un lado, y deseados por el otro).

La segunda alternativa de concepto de democracia en América Latina es el participativa-populista que es de tipo de democracia directa, frontalmente opuesta a la democracia representativa, la que quiere sustituir. Su hito es «al diablo con las instituciones», expresión del candidato López Obrador a la presidencia de México, cuando el resultado electoral le resultó adverso. Y ha sido la consigna también del ahora presidente de Bolivia, Evo Morales, cuando antes de su elección con sus movilizaciones en la calle hizo imposible la implementación de políticas públicas acordadas por las instancias representativas. Otras de sus características son el antipartidismo y el *outsider* como tipo que ejerce el liderazgo anti-sistema. Una vez en el gobierno, los protagonistas del concepto de democracia participativa-populista tienden a establecer una especie de régimen autoritario-electoral, es decir de base popular sin competencia real entre partidos políticos.

Observando el desarrollo de la democracia en América Latina, tomando como criterio la presencia de los diferentes conceptos de democracia en la competencia electoral, podemos establecer el siguiente esquema tipológico:

1. Competencia entre dos representantes de la democracia representativa: por ejemplo, Chile.

2. Competencia entre un representante (o más, pero con menos posibilidades de ganar) de la democracia representativa y otro de la democracia populista: por ejemplo, Bolivia, Perú y México.
3. Competencia entre dos representantes de la democracia populista: primer caso: Ecuador.
4. Competencia restringida con dominio autoritario del concepto populista: primer caso: Venezuela.

Para resumir mis observaciones en relación al concepto y contexto de la democracia, buena parte de los problemas actuales de la democracia en América Latina (definida de forma restringida) tiene que ver con la estructura y el manejo de la democracia representativa (por ejemplo los partidos, el sistema de partidos, la formación de mayorías y consensos, las relaciones ejecutivo-legislativo) y la falta de cultura institucional en la región. Sería oportuno recuperar el concepto de democracia representativa no sólo para analizar problemas estructurales de la democracia en su contexto latinoamericano, sino para poder determinar bien los nuevos peligros de las democracias en la región, pensando en los nuevos populismos, el fenómeno de los externos (*outsiders*), las tendencias autoritarias en base a conceptos plebiscitarios de apoyo espontáneo de las acciones de gobierno.

La integración: concepto y contexto

Respecto al concepto de integración, en primer lugar, es un término que se refiere a un proceso, cuya determinación y alcance depende de los propios integrantes del proceso. Puede limitarse a lo económico, incluso a ciertos objetivos en esta misma área, como por ejemplo a una zona de libre comercio. Puede ampliarse a otras dimensiones, políticas y sociales, por ejemplo, incluir que se cambie el propio sujeto y su estructura, lo que se pudo observar en el proceso interrelacionado de extensión y profundización de la Unión Europea, especialmente a partir de los años 1990. Aunque el concepto de integración es vago, la propia experiencia europea de integración le transmite un determinado contenido. Es cierto: el concepto de integración y el proceso de integración europea se alimentan mutuamente. En la medida que el proceso de inte-

gración europea ha sido lo suficientemente coherente, lo ha sido también el concepto que se ha formado sobre su base. De esta manera, la Unión Europea pudo alcanzar la representación plena en el sentido filosófico gnoseológico del término integración (en el ámbito que discutimos), como lo hizo Gran Bretaña para el concepto de gobierno parlamentario o Estados Unidos para el concepto de presidencialismo (incluido el fenómeno de la reiteración).

En América Latina, no existe autor que niegue que la Unión Europea sea el modelo de integración. Como dice una investigadora venezolana: «Es la experiencia del viejo continente el modelo a seguir por el resto de los bloques que se han ido conformando en la actualidad» (Marianella Zubillaga en libro homenaje a A. Brewer-Carías 2003, tomo I: 281).

Sin embargo, a nivel empírico, no es cierto que el modelo europeo ha jugado este rol en América Latina. Y a nivel teórico, tampoco significa que se profesa en América Latina el mismo concepto de integración. En el discurso político y científico, están presentes diferentes conceptos de integración:

Primer, el concepto de integración política. Es el concepto de más larga data, pues se remonta a los tiempos de Simón Bolívar. Este concepto, aludido continuamente en discursos solemnes, corresponde a un anhelo vago, a un reino alternativo, fuera de toda posibilidad de realización, comparable con el reino que no es de este mundo. Sin embargo, no corresponde desestimar el valor simbólico de este continuo clamor. Por lo demás, dado que se discuten esquemas de integración de diferentes alcances, sirve para legitimar el concepto de integración latinoamericana frente a esquemas panamericanistas. Y como podemos observar en la actualidad, este concepto bolivariano está instrumentalizado por el presidente venezolano Hugo Chávez para definir y promover una estrategia alternativa frente a los proyectos de integración del hemisferio occidental.

Segundo, el concepto de integración cerrada o cepalina, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y del Caribe (CEPAL). Como tal, ha sido insertado en la estrategia de desarrollo promovida en su época por esta agencia internacional. Se lo entendió como principalmente de orden económico y subregional. Nació

en el contexto del análisis del subdesarrollo y su explicación estructuralista por parte de Raúl Prebisch, su primer director. Se definió entonces como alternativa a la posición librecambista del liberalismo económico en un contexto, en el que América Latina formaba la región de mayor crecimiento económico en el mundo. Como tal, ha querido superar la integración negativa de este esquema, cuya acción se restringió sólo a suprimir los gravámenes del comercio, como era el caso del proyecto de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, firmado en 1959). Prebisch diseñó un proyecto de superación del subdesarrollo, de la creciente pobreza y desigualdad social, que promovía una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (la famosa ISI), acompañado por un proyecto de integración positiva, consistente en programas sectoriales de fomento a ciertas unidades de producción y estableciendo límites para la inversión del capital extranjero privado. De allí su denominación de integración cerrada. Este concepto se materializó en el esquema de integración del Pacto Andino (firmado en 1969). Entró en crisis, cuando se agotó definitivamente la estrategia de industrialización sustitutiva, a más tardar a principios de los años ochenta, cuando la crisis de la deuda externa se apoderó del subcontinente.

Tercero, el concepto europeo. Es el concepto más estructurado, correspondiente al «mejor y más avanzado proceso de integración» que «ha sido el desarrollado de manera exitosa por los países europeos desde hace más de cincuenta años». En los tratados sobre integración, aparece como «el modelo a seguir», «razón por la cual se hace obligatorio hacer una referencia al nacimiento y evolución de la Comunidad Europea» (Zubillaga, *ibid.*) El modelo europeo ha tenido su mayor impacto en el Pacto Andino, lo que se confirma por el alto grado de institucionalización de este esquema de integración. Este intento de imitación ha favorecido estudios comparativos de derecho público respecto a aspectos temáticos como la transferencia de competencias, el grado de primacía del derecho comunitario y el de la aplicación directa del derecho comunitario que se analizaron en relación al Pacto Andino teniendo en mente los parámetros europeos. Sin embargo, el Pacto Andino ha sido el menos estable en el tiempo. Ha sufrido los mayores cambios en su filosofía y su estructura. Y tampoco hay que perder de vista la realidad económica. De todos los esquemas de integración en América Latina, el Pacto Andino, más tarde Comunidad Andina, ha tenido y sigue teniendo la menor cuota de comercio intraregional.

Cuarto, el concepto de integración abierta. Este concepto es el más reciente. Se desarrolló en el marco del nuevo regionalismo y más allá de esto, en el contexto del neoliberalismo protagonizado en América Latina por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y agencias estadounidenses (Consenso de Washington). Efectivamente, América Latina bajó en los años 1990 drásticamente los aranceles de importación (en el promedio regional de 45% en 1985 a 13% en 1995), se abrió al mercado mundial lo que trajo consigo un considerable aumento de su comercio exterior. Si se observan los flujos comerciales, se desprende, sin embargo, un notable desequilibrio entre importaciones y exportaciones con terceros. La región iba a importar mucho más de lo que exportaba, con serios problemas para la balanza de pagos. En resumen, empíricamente terceros países y otras regiones aprovecharon mucho más de la apertura comercial de América Latina que las propias economías latinoamericanas, tomando en cuenta también que el comercio intraregional no aumentaba de la misma manera. O sea, la integración abierta no está aportando lo que se esperaba para la integración regional, y la integración al mercado mundial que se logró, no era tan beneficiosa para América Latina como para otras regiones. Por lo demás, la apertura demostraba la falta de competitividad de América Latina en el mercado mundial. Estos resultados han generado una crítica a la integración abierta que puede desembocar en otro viraje del pensamiento sobre la integración en América Latina.

Quinto, el concepto acumulativo e indiferenciado. Es el concepto más utilizado en América Latina y para su proceso de integración múltiple, pues la región alberga varios esquemas de integración: de las Américas, de América Latina y subregionales. Más allá de esto, el concepto integra todas las iniciativas y experiencias de cooperación e integración, sean coherentes o incoherentes entre sí y en función o no de un proyecto de integración más determinado. Así, los informes sobre el proceso de integración en América del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) dan cuenta de la evolución de los diferentes esquemas de integración: ALADI, Grupo Andino/Comunidad Andina (CAN), Mercado Común Centroamericano (MCCA), hoy Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Comunidad del Caribe (CARI-COM), Mercado del Sur (MERCOSUR), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), de la Iniciativa de las Américas, Acuerdos

de Libre Comercio de las Américas (ALCA), así como de los acuerdos bilaterales entre los países latinoamericanos. Hay que añadir las instituciones del sistema interamericano, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Corte Interamericana (CIDH) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), así como asociaciones y actividades de países, relacionadas con conflictos intraregionales o de defensa de los intereses regionales en el sistema mundial, como por ejemplo, la Contadora y el grupo de los tres (Colombia, Venezuela, México). En este concepto de integración, todo parece contribuir a un proceso dinámico e irreversible de integración, aunque no se precisa, por ejemplo, ni la relación entre cooperación e integración, ni entre multilateralismo y bilateralismo, ni el de usar estos instrumentos por parte de los países al mismo tiempo y con socios diferentes. Las sucesivas modificaciones de los acuerdos son consideradas como avances, pues enfrentan nuevos retos. A nivel de discursos, los esquemas de integración viven un relanzamiento, aunque en realidad no aspiran a profundizar la integración, sino bajando el nivel de integración, ampliando los márgenes de acción de sus miembros fuera de su propio marco. No preocupan las incompatibilidades de los acuerdos de integración con convenios bilaterales o multilaterales de sus miembros con terceros. La integración es la suma de todas las iniciativas y acciones que superan las fronteras del Estado nacional, sin considerar las incongruencias que realmente ha asumido dicho proceso. En su marco florecen también todos los conceptos de integración anteriormente desglosados.

Conceptos y contextos

De mis consideraciones se desprende que existen diferencias notorias en el uso de los conceptos, diferencias que a veces son intencionadas e instrumentalizadas, como en el caso del concepto de democracia, en función de un objetivo, por ejemplo de análisis axiológico o de poder, y a veces no lo son como en el caso del concepto de integración en el que supongo que dichas diferencias casi no son percibidas. Así, a menudo un artículo sobre la integración en América Latina empieza dando honor al modelo europeo, implícitamente definiendo el concepto en base a un recuento de la génesis y evolución de la Unión Europea, para pasar sin más al tema de la integración en América Latina, usando a continuación implícitamente el concepto *cluster* de la integración, am-

pliamente abarcador, en el que todo cabe. ¡Y nadie se da cuenta! El análisis comparativo pide un ejercicio conceptualmente más adecuado. Realizando esto, se nota que la integración en América Latina está lejos de seguir el modelo europeo. ¿Corresponde este resultado a un juicio negativo sobre la integración en América Latina? No necesariamente, pues el modelo europeo de integración es de tal manera interrelacionado con la propia realidad y experiencia europeas que es difícil pensar que pueda viajar tan fácilmente y encajar y tener éxito también en otro lado. ¿Por qué? Porque el contexto es diferente, y el contexto hace la diferencia, para citar el título de uno de mis últimos libros, publicado en México (Nohlen 2003).

La diferencia de contexto entre Europa y América Latina se percibe a menudo como la existente entre el mundo desarrollado y subdesarrollado, entre sociedades industrializadas con el respectivo desarrollo social y sociedades atrasadas con grandes problemas de heterogeneidad estructural. Es un contraste demasiado obvio para no terminar el análisis ya. Quisiera llamar la atención sobre la diferencia en la función de la integración que genera. En Europa, la integración ha tenido su motivo inicial y principal en la superación de la amarga historia de guerras e inseguridad del viejo continente, la función de una línea divisoria de aguas en la política europea, para lo cual la reconciliación franco-alemana es tal vez el mejor testimonio. La función económica de la integración iba sólo a añadirse a esta función como el mecanismo adecuado para lograrla. En América Latina, la integración se percibió y sigue percibiendo principalmente como uno de los mecanismos estratégicos para superar el subdesarrollo. En esta función, su desarrollo es mucho más dependiente de lugar y tiempo, por ejemplo, de las convicciones políticas y científicas, a veces ideológicas, de las razones del subdesarrollo y de los caminos para su superación. Si se considera que el desarrollo es resultado del libre comercio, entonces conviene una integración que prioriza la supresión de los aranceles. Si se considera que el subdesarrollo es un fenómeno estructural del tipo de inserción de las economías en el mercado mundial, entonces sería oportuno diseñar un esquema de integración que apoye a cambiar estas estructuras. Si se considera que el desarrollo es resultado del grado de competitividad de las economías en el mercado mundial, entonces conviene un esquema de integración (neoliberal) que ofrece a sus miembros la posibilidad de integrarse lentamente, protegido temporalmente por un sistema de integración re-

gional o subregional, al mercado mundial de alta competitividad. Si la función de la integración regional o subregional consiste en preparar el ingreso pleno de estos países al mercado mundial, no sorprende que a nivel teórico se debata la conveniencia de transitar antes por este paso previo. Chile ha negado esta necesidad y ha optado por quedarse fuera de esquemas de integración regional.

Si observamos el contexto de convicciones en torno a la estrategia para superar el subdesarrollo en América Latina, nos damos cuenta de su continuo cambio, y dada la dependencia de la utilidad del esquema de integración escogido de la estrategia de desarrollo priorizada, nos damos cuenta de un continuo cambio de estos esquemas. La ALALC correspondía a la teoría comercialista, el Pacto Andino a la teoría estructuralista, la Comunidad Andina de Naciones a la teoría neoliberal, el Mercosur al nuevo regionalismo. Dentro de este marco general, hay que observar también la conducta de los países individuales pues es imposible pensar que un esquema de integración pueda tener éxito cuando algunos de sus miembros dejen de compartir su filosofía. Chile dejó el Pacto Andino en los setenta por que quería aplicar –siendo el primer país en el mundo– un programa económico neoliberal. Perú suspendió en los noventa temporalmente sus obligaciones con la Comunidad Andina de Naciones. Venezuela anunció hace poco su salida de la Comunidad Andina por ser el primer país totalmente opuesto al esquema de integración abierta. Lo que va pasar con Bolivia y ahora con Ecuador, queda por verse. Aún no se sabe si van a compartir esa nueva tendencia de oponerse a una política económica de inserción neoliberal de las economías en el proceso de globalización. Cada vez, con cada reorientación de la filosofía general o de la estrategia de desarrollo de uno de sus miembros, el esquema de integración andina sufrió una crisis, y parece que esta nueva crisis puede ser la última, pues hay señales de que los países restantes quieren integrarse al Mercosur, como lo hizo ya el propio protagonista Venezuela.

Es obvio que existen más factores contextuales, tal vez más sustanciales –como los que emanan directa o indirectamente del mercado mundial– que intervienen fuertemente en el destino de la integración en América Latina. Pero me parece que los mencionados ya bastan para demostrar su impacto en el proceso de integración, demostrado en el caso andino, el esquema más estructurado y más influido por el modelo europeo.

Democracia e integración

Para terminar, quisiera añadir algunas observaciones respecto a la relación que tienen los conceptos considerados en América Latina. La idea de la integración regional en Latinoamérica es el caldo de cultivo de muchas ilusiones, en el sentido alemán de la noción, en buen alemán de *wishfull thinking*. Aunque puede despertar mucho entusiasmo generalizado, por sobre todo, si está pensada como mecanismo de defensa del subcontinente frente a Estados Unidos y al mundo industrializado, es una idea de una élite internacionalizada que en términos electorales puede fácilmente ser desplazada por discursos y programas nacionalistas o nacional-populistas. Los resultados electorales del año en curso lo comprueban holgadamente. Tienen incidencia también en el proceso de integración y cooperación regional. Bolivia es, tal vez, el caso más enigmático, pues allí el nacionalismo económico de Evo Morales no afecta tanto al «imperialismo de siempre» sino a sus vecinos, a Brasil y Argentina e indirectamente también a Chile. En este sentido, el avance de la democracia participativa-populista no promete nada bueno respecto a la integración regional, sino más bien podría ocasionar una escisión política-ideológica de América Latina que podría paralizar incluso la cooperación. Siendo un proyecto de élite, incluso solo de las cancillerías (lo que, en parte, explica la incongruencia de la integración institucionalizada con los esquemas jurídicos nacionales) le falta a los proyectos de integración en América Latina una base electoral firme. En función de su desarrollo nacional, todos los países latinoamericanos priorizan estrategias que promueven este objetivo, instrumentalizando los esquemas de integración en la medida de lo posible. Miden el valor del esquema de integración del que forman parte, según el aporte que rinde en el cumplimiento del citado objetivo nacional. Así, participar en un proyecto de integración no significa un compromiso que excluye buscar estrategias y socios alternativos. El compromiso con el esquema de integración del que los países forman parte, se pierde en el mar intransparente de vaguedades, vacilaciones e incongruencias que caracteriza el fenómeno de la integración en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Yupanqui, S.B. 2005: *Constitución y procesos constitucionales*, Lima: Editorial Palestra.
- Abendroth, W. 1956: «Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts» («La sentencia del Tribunal Constitucional Federal que prohíbe el KPD»), en *Zeitschrift für Politik* IV, 305-327.
- Abromeit, H. 1992: *Der verkappte Einheitsstaat [El Estado Unitario velado]*, Opladen: Leske & Budrich.
- Acuña, J.M. 2006: «Contribuciones de la jurisdicción constitucional para la eficacia jurídica de los derechos sociales en la experiencia comparada», en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 6, (Julio-diciembre), 3-28.
- Adorno, T.W. 1969: *La personalidad autoritaria*, Buenos Aires: Paidós.
- Afonso da Silva, J. 2000: *Poder constituinte e poder popular*, Sao Paulo: Malheiros Editores.
- Afonso da Silva, J. 2005: *Comentário contextual a constituição*, Sao Paulo: Malheiros Editores.
- Afonso da Silva, V. 2007: «The Limits of Constitutional Law: Public Policies and the Constitution», en: Tarabout/G./Sammadar, R. (Eds.): *Conflict. Power, and the Landscape of Constitutionalism*, Londres: Routledge, 167-181.
- Ahrens, H./Nolte, D. (Coord.) 1999: *Rechtsformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika [Sistemas de derecho y desarrollo de la democracia en América Latina]*, Francfort: Vervuert.

- Ahumada Ruiz, M. 2005: *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Navarra: Universidad de Navarra-Civitas.
- Albornoz, V./ Hidalgo, J. 2007: «Ecuador entfernt sich von der Demokratie» («Ecuador se aleja de la democracia»), en: KAS/Auslandsinformationen 6/07, 86-98.
- Almond, G.A./ Verba, S. 1963: *The Civic Culture*, Princeton (ed. castellana 1970: *La cultura cívica*, Madrid: Euroamérica).
- Alenda, St. 2004: «El malestar democrático» (1985-2004), en: Política 42 (octubre), 155-178.
- Almond, G.A./ Verba, S. (Eds.) 1980: *The Civic Culture Revisited*, Boston/Toronto: Sage Publications.
- Altman, D. 2006: *De un sistema paralelo a uno compensatorio (proporcional personalizado)*, Santiago: mimeo (accesible en Internet).
- Alvarez Icaza, E./ Pastor, R. 1999: «Partidos políticos, organizaciones civiles y medios de comunicación en la transición política», en: Boletín Electoral Latinoamericano XIX, 221-233.
- Amorim Neto, O./ Santos, F. 2005: «La Ciencia Política en el Brasil. El desafío de la expansión», en: Revista de Ciencia Política XXV (1), 101-110.
- Aninat, C. 2006: «Una alternativa al binominal», en: La Tercera, 7 de octubre.
- Araya, E. 2001: «Nación y Estado en el contexto de la independencia», en: Política 41, 96 y sig.
- Arendt, H. 1970: *Sobre la violencia*, México: Editorial Joaquín Mortiz.
- Arias, C./ Ramacciotti, B. (Eds.) 2005: *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington, D.C.: OEA/ Universidad de Georgetown.
- Arias-Salgado, R. 1988: «La formación del sistema de partidos en España durante la transición», en: Nohlen, D./Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 143-158.
- Aronson, E. 1984: *El animal social*, Madrid: Alianza.
- Asbún, J. 2003: «El control de constitucionalidad en Bolivia: Evolución y perspectivas», en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 7, 7-28.

- Asociación Civil Transparencia/Acuerdo de Lima/Banco Interamericano de Desarrollo/ International Idea / Democracy Coalition Project (Eds.) 2003: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Transparencia.
- Auth, P. 2006: De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente, Santiago: Fundación Chile 21 (mimeo).
- Baker, K.L. et al. 1981: *Germany Transformed-Political Culture and the New Politics*, Cambridge/ Mass.: Cambridge University Press.
- Balaguer Callejón, F. (Coord.) 2004: *Derecho constitucional y cultura*, Madrid: Tecnos.
- Barber, B. 1984: *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Barnés, J. 1998: «El principio de proporcionalidad», en: Cuadernos de Derecho Público, 5, 15 y sig.
- Barrios, H. 1999: «Konsolidierung der Demokratie – Substanz eines strapazierten Konzepts», en: Bodemer, K. et al. (Ed.): *Lateinamerika Jahrbuch 1999*, Francfort/ Meno: Vervuert, 9-32.
- Barrios, H./Boeckh, A. 2000: «Demokratie in Lateinamerika» («La democracia en América Latina»), en: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 21, 10-15.
- Barrios Suvelza, F X. 2002: *El Estado territorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz: ILDIS-Plural.
- Bagné Guerra, C. 2007: *Jueces y democracia en México*, México: Miguel Angel Porrua.
- Beloch, S. 2003: *El asalto a la cultura democrática. El síndrome Aznar*, Barcelona: Ediciones B.
- Bendel, P. 2000: «Zivilgesellschaftliche Organisation und Partizipation jenseits des Anti-Parteien-Effekts? Zur Aufrechterhaltung und Konsolidierung der neuen Demokratien in Zentralamerika» («Organizaciones civiles y participación más allá del efecto anti-partido? En torno al mantenimiento y consolidación de la democracia en América Central»), en: Hengstenberg, P. et al.(Ed.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Francfort/ Meno: Vervuert, 127-140.
- Bendel, P./ Croissant, A./ Rüb, F. W. (Eds.) 2002: *Zwischen Demokratie und Diktatur (Entre democracia y dictadura)*, Opladen: Leske und Budrich.

- Bendel, P./ Krennerich, M. (Ed.) 2002: *Soziale Gerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika (Justicia social. Análisis sobre América Latina)* , Francfort/Meno: Vervuert.
- Bendel, P./ Kropp, S. 1998: «Zivilgesellschaft-ein geeignetes Konzept zur Analyse von Systemwechseln? Ergebnisse eines interregionalen Vergleichs: Lateinamerika und Osteuropa» («Sociedad civil-un concepto adecuado para el análisis de cambios de sistema? Resultados de una comparación interregional: América Latina-Europa Oriental»), en: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8 (1), 39-68.
- Benz, A. 1999: «Der deutsche Föderalismus» («El federalismo alemán»), en: Ellwein, T./ Holtmann, E. (Eds.), 50 Jahre BRD, Opladen, Leske & Budrich, 135 -154.
- Benz, A. 2003: «Föderalismus und Demokratie» («Federalismo y democracia»), Polis N. 57, Hagen: Fernuniversität Hagen.
- Benz, A./Lehmbruch, G. (Ed.) 2002: *Föderalismus. Analysen in entwicklungs geschichtlicher und vergleichender Perspektive (Federalismo. Estudios en una perspectiva evolutiva y comparativa)* , Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berger, P./ Luckmann, Th. 1986: *La construcción social de la realidad* , Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bergsdorff, W. 1983: *Herrschaft und Sprache (Dominación y lenguaje)* , Pfullingen: Neske.
- Bernal Pulido, C. 2007: «La democracia como principio constitucional en América Latina», en: *Cuestiones Constitucionales* 17, 31-51.
- Bernbaum, M./ Lopez-Pintor, R./ Sanborn, C. 2001: *Transparencia. Civil Society Observes Peru's Controversial 2000 Elections* , Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Bernhard, M. 2000: «Institutional Choice after Communism: A Critique of Theory-building in an Empirical Wasteland», en: *East European Politics and Societies* 14 (2), 316-347.
- Bertelsmann Stiftung (Ed.) 2005: *Bertelsmann Transformation Index 2006* , Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, K. von 1994: *Systemwechsel in Osteuropa [Cambio de sistema en Europa del Este]* , Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Beyme, K. von 1995: «Wissenschaft und Politikberatung im Transformationsprozeß der postkommunistischen Länder» [«Ciencia y consultoría política en el proceso de transformación de los países postcomunistas»], en: Wollmann, H./ Wiesenthal, H./ Bönker, F. (Eds.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften [Transformación de sociedades socialistas]* , Opladen (Leviathan Número Especial): Leske & Budrich, 117-133.

- Beyme, K. von 1999: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (El sistema político de la República Federal de Alemania)* , 9^a. edición, Wiesbaden.
- Beyme, K. von 2000: «Zivilgesellschaft-Von der vorbürgerlichen zur nachbürgerlichen Gesellschaft» («Sociedad civil- De la sociedad pre-burgués a la post-burgués»), en: Merkel, W. (Ed.): *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation* , Opladen: Leske und Budrich, 51-70.
- Birle, P. 2000: «Zivilgesellschaft in Südamerika-Mythos und Realität» («Sociedad civil en América del Sur ¿mito o realidad? en: Merkel, W. (Ed.): *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation* (Cambio de sistema 5. Sociedad civil y transformación), Opladen: Leske und Budrich, 231-271.
- Bobbio, N. 1981: *Democracy and Dictatorship* , Cambridge: Polity Press.
- Bobbio, N. 1985: *Liberalismo y democracia* , México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. 1995: *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política* , Madrid: Taurus.
- Bobbio, N. 1996: *El futuro de la democracia* , México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonavides, P. 2006: «Constitucionalismo social y democracia participativa», en: Valadés, D./Carbonell, M. (Coord.): *El Estado constitucional contemporáneo* , 2 tomos, México: UNAM, tomo 1, 17-30.
- Borja, R. 2002: *Enciclopedia de la política* , 2 Tomos, 3^a. ed., México: Fondo de Cultura Económica.
- Böhrt Irahola, C. 2004: *Reingeniería constitucional en Bolivia* , La Paz: Fundemos.
- Bothe, M. 1977: *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht* , Berlin/Heidelberg/Nueva York: Springer.
- Bourdieu, P. 1984: *Questions de Sociologie* . Paris: Ed de Minuit.
- Brady, H.E./Collier, D. (Eds.) 2004: *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards* , Lanham, et al.: Rowman & Littlefield.

- Braunias, K. 1932: *Das parlamentarische Wahlrecht [El derecho electoral parlamentario]*, 2 tomos, Berlín: de Gruyter.
- Brewer-Carías, A. R. 2002: *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Mexico: UNAM.
- Brewer-Carías, A. 2004: *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas: Los Libros de El Nacional, Colección Ares.
- Brewer-Carías, A. 2007: «El autoritarismo en Venezuela construido en fraude a la Constitución», ponencia para las VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo y el VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 25-27 de julio de 2007 (véase en www.allanbrewercarias.com).
- Brewer-Carías, A. R. 2007: *Estudio sobre la reforma constitucional de 2007*, mimeo, por publicarse.
- Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 [Ley electoral federal en la versión publicada en 1993] (BGBL. I S. 1288, 1594) zuletzt geändert am [última reforma del] 31.10.2006.
- Bünger, H.-U. 2002: «Die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Ecuador als Beispiel» («La creciente importancia de la sociedad civil en América Latina. Ecuador como ejemplo»), en: E+Z 43 (2), 40 y sig.
- Bushnell, D./Macaulay, N. 1989: *El nacimiento de los países latinoamericanos*, Madrid: Nerea.
- Caciagli, M. 1996: *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Camacho, D. 1979 (Ed.): *Debates sobre la teoría de la dependencia y la sociología latinoamericana*, San José de Costa Rica: Educa.
- Carbonell, M. (Comp.) 2005: *Democracia y representación: Un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cardoso, F. H. 1971: *Ideología de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*, México: Siglo XXI.
- Carpizo, J. 2007: *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México: UNAM.

- Carpizo, J./ Fix-Zamudio, H. 2005: «Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano», en: Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord.): *Interpretación constitucional*, 2 tomos, México, Editorial Porrúa, tomo 1, 385-438.
- Carr, R. (Ed.) 2000: *Spain: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Carr, R./Fusi Aizpurúa, J. P. 1989: *Spain : Dictatorship to Democracy*. Londres: Allen & Unwin.
- CITEP (Centro de Investigación y Técnicas Políticas) (Ed.) 1977: *Ley electoral y consecuencias políticas*, Madrid: Ediciones CITEP.
- Cohen, J. L./Arato, A. 1995: *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Colomer, J. M. 1995: «Strategies and Outcomes in Eastern Europe», en: *Journal of Democracy* 6 (2), 74-85.
- Colomer, J. M. 2004: «La Ciencia Política va adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori», en: *Política y Gobierno* 11 (2), 355-359.
- Collier, D. (Ed.) 1979: *The New Authoritarianism en Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Combellas, R. 2001: *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas: McGraw Hill.
- Comblin, J. 1978: *El poder militar en América Latina*, Salamanca: Sígueme.
- Combs, J.E./Nimmo, D. 1993: *The New Propaganda. The Dictatorship of Poder in Contemporary Politics*, White Plains, NY: Longman.
- Comisión Andina de Juristas (Ed.) 1993: *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Comisión Económica para América Latina 1969: *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Concha Cantú, H.A./Fix Fierro, H./Valadés, D. 2004: *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México: UNAM.
- Congreso de los Diputados (Ed.) 1997: *Reflexiones sobre el régimen electoral. IV Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid: Publicacions del Congreso de los Diputados.

- Congreso Internacional 2005: *Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (Facultad de Ciencias Jurídicas).
- Cordova Vianello, L. 2006: «La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt», en *Cuestiones Constitucionales* 15, 2006, 47-68.
- Corporación Latinobarómetro 2006: *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago: Latinobarómetro.
- Crespo, I. 2003: *Partidos, medios de comunicación y electores. Los efectos de la campaña electoral de 2000 en España*, Madrid/Buenos Aires: Planeta.
- Croissant, A./ Lauth, H.-J./Merkel, W. 2000: «Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich» («Sociedad civil y transformación»), en: Merkel, W. (Ed.): *Zivilgesellschaft (Sociedad civil)*, Opladen: Leske und Budrich, 9-49.
- Cronin, T.E. 1989: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge/Mass: Harvard University Press.
- Cunarro Conde, E.M. 2007: «Agotamiento de los partidos políticos y ciudadanía activa en Venezuela», en: *Cuestiones Políticas* 37, pp. 55-73.
- Chomsky, N. 1988: *Lenguaje and Politic*, Cheektowage, NY: Black Rose Books.
- Dahl, R.A. 1971: *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. 1993: *La poliarquía. Participación y oposición*, México: REI (ed. original 1971).
- Dann, Ph. 2003: «Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus» («Parlamento europeo y federalismo ejecutivo»), en: *Der Staat* 42 (3), 355-385.
- De Riz, L. (Ed.) 2008: *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Del Aguila Tejerina, R. 1982: «La transición a la democracia en España: Reforma, ruptura y consenso», en: *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) 25: 101-127.
- Deuerlein, E. 1972: *Föderalismus (Federalismo)*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Di Tella, T. S. 1985: *Sociología de los procesos políticos. Una perspectiva latinoamericana*, Buenos Aires: Editorial Universitaria.

- Diamond, L./Linz, J.J.(Eds.) 1989: *Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, L. (Ed.) 1994: *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Díaz, J. B. 1995: «República Dominicana. La sociedad civil en las elecciones de 1996», en: *Boletín Electoral Latinoamericano* XIII, 91-96.
- Domenach, J.M. 1979: *La propaganda política*, Buenos Aires: Eudeba.
- Duradin, G. 1983: *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Barcelona: Paidós.
- Duverger, M. 1951: *Les partis politiques*, Paris: Armand Colin.
- Duverger, M. 1957: *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. 1959: *Die politischen Parteien*, Tübingen: Mohr.
- Eckstein, H. 1975: «Case Study and Theory in Political Science», en: Greenstein, F.I./ Polksby, N.W. (Eds.): *Handbook of Political Science*, vol. 7, Reading, M.A.: Addison-Wesley, 79-137.
- Edelman: M. 1976: *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns* [Política como ritual. La función simbólica de las instituciones del Estado y de la actividad política], Francfort del Meno: Campus.
- Eguiguren Praeli, F. 2000: *Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica: una visión comparativa*, Buenos Aires: CIEDLA/ Fundación Konrad Adenauer.
- Ehrke, M. 2000: *Zivilgesellschaft und Sozialdemokratie. Materialien zur Modernisierung sozialer Demokratie* (Sociedad civil. Materiales para la modernización de la democracia social), Bonn: FES.
- Elazar, D.J. (Ed.) 1994: *Federal Systems of the World*, 2^a. ed., Londres, Longman Publishers.
- Ezquiaga Ganuzas, F. J. 2008: *La argumentación en la justicia constitucional*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (Facultad de Ciencias Jurídicas).
- Fernández, M. 1988: «El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de algunos de sus fundamentos y alcances», en: *Estudios Sociales* 59: 45-61.

- Fernández, M. 2000: «El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas», en: Squella, A./Sunkel, O. (Eds.): *Democratizar la democracia. Reformas pendientes*, Santiago: LOM Ediciones, 105-119.
- Fernández, O. 1997: «Los avatares de la noción de sociedad civil», en: Boletín Electoral Latinoamericano XVII, 79-96.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord.) 2005: *Interpretación Constitucional*, 2 tomos, México: Porrúa/UNAM.
- Fischer, K. 2006: «Die jüngste Versuchung der Demokratie» [La tentación más reciente de la democracia], en: *Forschungsjournal NSB* 19 (4), 47-57.
- Fix-Zamudio, H. 1987: «La Suprema Corte como Tribunal Constitucional», en ibidem: *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986*, México: Editorial Porrúa, 345-390.
- Fix-Zamudio, H. 2001: «Justicia constitucional y judicialización de la política», en: Orozco Henríquez, J.J. (Coord.): *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, México: IFE, PNUD etc., 11-38.
- Fix-Zamudio, H./Ferrer MacGregor, E. (Coord.) 2006: *El derecho de amparo en el mundo*, México: UNAM/ Editorial Porrúa/Konrad Adenauer Stiftung.
- Fix-Zamudio, H./Valencia Carmona, S. 2005: *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, cuarta ed., México: Editorial Porrúa/UNAM.
- Foerster, H. von/Pörksen, B. 1998: *Wahrheit ist die Erfindung eines Lügners [La verdad es la invención de un mentiroso]*, Heidelberg: Carl-Auer-Systeme.
- Fraenkel, E. 1968: «Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat» [«El componente representativo y plebiscitario en el Estado democrático constitucional»], en: Rausch, R. (Ed.): *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung [Teoría e historia de la representación y de la Constitución representativa]*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 330-385.
- Fraenkel, E. 1973: *Reformismus und Pluralismus [Reformismo y pluralismo]*, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- Frowein, J. Abr. 1974: «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht» [«Tribunal Constitucional Federal y derecho electoral»], en: Archiv des öffentlichen Rechts [Archivo de Derecho Público] 99, 72-110.
- Gadamer, H.-G. 1992: *Verdad y método*, 6^a ed., Salamanca: Sígueme.

- Galindo Vácha, J.C. 2007: «El control electoral y la intervención del ministerio público en los procesos de nulidad electoral», Boletín de Derecho Público 8, Bogotá, 113-140.
- García Belaunde, D. (Coord.) 2003: *La Constitución y su defensa*, Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- García Belaunde, D. 2004: *El poder judicial en la encrucijada*, Lima: Ara Editores.
- García Belaunde, D./Fernández Segado, F. (Coord.) 1997: *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid: Dykinson y otras.
- García Belaunde, D. 2008: *El derecho procesal constitucional en perspectiva*, México: Porrúa.
- Geddes, B. 1995: «A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe», en: Comparative Political Studies 28 (2), 239-274.
- Geddes, B. 2003: *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Geertz, C. 1989: *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa (ed. original en inglés de 1973).
- Gellner, W. 2006: «Publicidad política», en: Nohlen, D. et al., *Diccionario de Ciencia Política*, tomo 2, México: Porrúa, 1145.
- Geyerhahn, S. 1902: *Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung [El problema de la representación proporcional]*, Tubinga: Verlag Mohr.
- Glucksman, A. 1969: *El discurso de la guerra*, Barcelona: Anagrama.
- Gobierno de Chile. Unidad de Investigación y Desarrollo 2001 (Ed.): *Confianza social en Chile. Desafíos y proyecciones*, Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Goetze, D. 1977: Castro, Nkrumah, Sukarno. *Eine vergleichende soziologische Untersuchung zur Strukturanalyse charismatischer politischer Führung [Un estudio sociológico comparativo en torno al análisis estructural de liderazgo político carismático]*, Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- González Encinar, J. J. 1988: «Las constituciones españolas de 1931 y 1978: Un análisis comparado», en: Nohlen, D./Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 123-141.
- González Encinar, J. J. et al. 1992: «El proceso constituyente. Enseñanzas a partir de cuatro casos recientes : España, Portugal, Brasil y Chile», en: Ibero-Amerikanisches Archiv 18 (1/2): 151-179.

- González Villaseñor, M. I. 2006: «El referéndum como sinónimo de soberanía popular y por tanto de participación ciudadana directa», en: Valadés, D./ Carbonell, M. (Coord.): *El Estado constitucional contemporáneo*, México: UNAM, 555-571.
- Graciarena, J./Franco, R. 1978: *Social Formation and Power Structures in Latin America*, Londres/ Beverly Hills: Sage Publications.
- Granados Roldán, O. 2006: «Pistas sobre la incertidumbre electoral mexicana», en: Molina Piñero, L.J. et al. (Comp.): *Viscissitudes de la normalidad democrática electoral*, México: Ed. Porrúa et al., 209-220.
- Grimm, D. 2006: «Jurisdicción constitucional», en: Nohlen, D. et al.: *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa, 792-794.
- Griner, St./Zovatto, D. (Eds.) 2004: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José/Costa Rica: OEA/IDEA International.
- Grotz, F. 2000: «Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung» [«La representación proporcional personalizada bajo las condiciones del sistema de partidos en Alemania. Un análisis de las causas del origen de los mandatos excedentes desde la reunificación»], en: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (4), 707-729.
- Grotz, F. 2000: *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich* (*Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa del Este. Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia en comparación*), Opladen: Leske+Budrich.
- Grotz, F. 2006: «Contexto», en: Nohlen, D. et al.: *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 279 y sig.
- Häberle, P. 1982: *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft (Teoría constitucional como ciencia de la cultura)*, Berlín: Duncker und Humblot.
- Häberle, P. 2001: *El Estado constitucional*, México: UNAM.
- Häberle, P. 2003: «La Constitución “en el contexto”», en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 223-246.
- Häberle, P. 2005: «Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo», en: Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord.) 2005: *Interpretación Constitucional*, 2 tomos, México: Porrúa/UNAM, tomo 1, 673-700.

- Habermas: J. 1990; *Strukturwandel der Öffentlichkeit [Cambio de estructuras de lo público]*, Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Habermas, J. 1988: *Theorie des kommunikativen Handelns [Teoría de la acción comunicativa]*, 2 tomos, Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Habermas, J. 1996: *Die Einbeziehung des Anderen (La inclusión del otro)*, Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Hadenius, A. 1994: «The Duration of Democracy. Institucional versus Economic Factors», en: Bentham, D. (Ed.): *Defining and Measuring Democracy*, Londres: Sage, 63-88.
- Hamilton, A./ Madison, J./ Jay, J. 1987: *El Federalista*, México: FCE.
- Heidorn, J. 1982: *Legitimität und Regierbarkeit [Legitimidad y gobernabilidad]*, Berlin: Dunckler & Humblot.
- Hengstenberg, P./Kohut, K./Maihold, G. (Eds.) 2000: *Zivilgesellschaft in Lateinamerika (Sociedad civil en América Latina)*, Francfort/ Meno: Vervuert.
- Hennis, W. 1977: *Politik und praktische Philosophie (Política y filosofía práctica)*, 2^a. ed., Stuttgart: Kohlhammer.
- Hermet, G. 1989: *El pueblo contra la democracia*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Hernández Bravo, J. 1997: «Los sistemas electorales», en: del Aguila, R. (Ed.) *Ciencia Política*, Madrid: Editorial Trotta, 349-390.
- Hernández Valle, R. 2002: «De la democracia representativa a la democracia participativa», en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 6, 199-219.
- Hernández, J. 2006: «Organización electoral y credibilidad. Caso Venezuela (1989-2005)», en: *Cuestiones Políticas* 37, 94-108.
- Hesse, K. 1962: *Der unitarische Bundesstaat (El Estado federal unitario)*, Karsruhe: C.F. Müller.
- Hesse, K. 2005: «La jurisprudencia y la jurisdicción constitucional», en: Revisa Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, 4, 157-168.
- Heyl, A. von 1975: *Wahlfreiheit und Wahlprüfung [Libertad de elección y contencioso electoral]*, Berlín: Duncker und Humblot.
- Hirschman, A.O. 1991: *Retóricas de la intransigencia. Perversidad, futilidad, riesgo*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Hirschman, A.O. 1995: «La retórica de la intransigencia», en: *Claves de la Razón Práctica* 50, 2-15.
- Hirschmann, A.O. 1981: *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Horkheimer, M. 1990: *Egoísmo y movimiento liberador*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Huneeus, C. 1981: *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile (El derrumbe de la democracia en Chile)*, Heidelberg: Esprint-Verlang.
- Huneeus, C. 1985: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Huntington, S. P. 1968: *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S. P. 1991: «How Countries Democratize», en: *Political Science Quarterly* 106 (4): 579-316.
- Huntington, S. P. 1991: *The Third Wave*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, R. 1991: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ipsen, J. 1987: «Das Zwei-Stimmen-System des Bundeswahlgesetzes-reformbedürftig?» [«¿Es necesario reformar el sistema de dos votos de la ley electoral federal?»], en: *Juristische Arbeitsblätter*, 232-236.
- Jaguaribe, H. 1973: *Political Development. A General Theory and a Latin American Case Study*, Nueva York: Harper & Row.
- Jones, M.P. 1995: *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Jowett, G.S./ O'Donnell, V. 1992: *Propaganda and Persuasion*, 2^a. ed., Newbury Park, CA: Sage.
- Junker, D. 1988: «Factores institucionales en el desplome de la República de Weimar», en: Nohlen, D./Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa-América Latina*: Nueva Sociedad, 29-40.
- King, G./ Keohane, R.O./ Verba, S. 1994: «Designing Social Inquiry. Scientific Inference» in *Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press.
- Kischel, U. 2005: «Vorsicht, Rechtsvergleichung» [«Atención, comparación jurídica»] en: *Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft*, t.104, 10-30.

- Kliksberg, B./Tomassini, L. (Eds.) 2000: *Capital social y cultura: claves para el desarrollo*, Buenos Aires: BID/ FCE Argentina.
- Kocka, J./ Nolte, P./ Randeria, S./ Reichardt, S. 2002: *Neues über Zivilgesellschaft – Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel*, (Novedades sobre sociedad civil desde una perspectiva de las ciencias sociales históricas), Berlin:WZB.
- Kopperschmidt, J. 1973: *Allgemeine Rhetorik. Einführung in die Theorie der persuasiven Kommunikation (Retórica general. Introducción a la teoría de la comunicación persuasiva)*, Stuttgart: Enke.
- Kopperschmidt, J. (Ed.) 1995: *Politik und Rhetorik (Política y retórica)*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kornblith, M. 2006: «Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral», en: *Desafíos* (Bogotá) 14, 115-152.
- Kößler, R./ Melber, H. 1993: *Chancen internationaler Zivilgesellschaft (Posibilidades de la sociedad civil internacional)*, Francfort/ Meno: Suhrkamp.
- Krennerich, M. 2003: «Demokratie in Lateinamerika» («La democracia en América Latina»), en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38/39, 6-13.
- Krennerich, M. Lauga, M. 1998: «Diseño versus política: Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales», en: Nohlen, D./Fernández, M. (Eds.) *El presidencialismo renovado : Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: 69-82: Nueva Sociedad.
- Krohn, T. 2003: *Die Genese von Wahlsystemen in Transformationsprozessen (La génesis de sistemas electorales en procesos de transición)*, Opladen: Leske & Budrich.
- Lambert, J. 1964: *América Latina*, Barcelona: Ariel.
- Lamounier, B. 1999: «Brazil: Inequalities against Democracy», en: Diamond, L. et al. (Eds.): *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Baltimore: Lynne Rienner Publishers, 131-189.
- Landa Arroyo, C. 2007: *Tribunal constitucional y Estado democrático*, 3^a. ed., Lima: Palestra.
- Latinobarómetro 1996-2007*, ed. por Corporación Latinobarómetro, entregas anuales, Santiago de Chile.
- Laufer, H./Münch, U. 1997: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland (El sistema federal de la República Federal de Alemania)*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Lauga, M. 1999: *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften (Teoría democrática en América Latina. El debate en las ciencias sociales)*, Opladen: Leske und Budrich.
- Lauga, M./García Rodriguez, J. I. 2007: «La campaña electoral: Publicidad, propaganda, período, prohibiciones», en: Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 709-743.
- Lauth, H.-J./Merkel, W. (Eds.) 1997: *Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß (Sociedad civil en el proceso de transformación)*, Mainz: Universität Mainz.
- Laveaga, G. 2006: *La cultura de la legalidad*, México: UNAM.
- Lazarte R., J. 2000: *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*, La Paz: Plural.
- Lazarte, J. 2006: Bolivia. *Nueva constelación de poder y gobernabilidad*, La Paz, mimeo.
- Lazarte, J. 2008: *La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza*, mimeo.
- Le Bon, G. 1983 (1895): *Psicología de las masas*, Madrid: Morata.
- Lechner, N. (Ed.) 1987: *Cultura política y democratización*, Buenos Aires: Ed. Humanista.
- Lechner, N. 1988: *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago: FLACSO.
- Lechner, N. 1995: «La problemática invocación de la sociedad civil», en: Espacios 4, San José, 4-13.
- Lehmbruch, G. 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat (La competición de partidos en el Estado federal)*, 3^a. ed., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lenaerts, K. 1990: «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», en: American Journal of Comparative Law 38, 205-263.
- Lijphart, A. 1968: *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Lijphart, A. 1971: «Comparative Politics and the Comparative Method», en: The American Political Science Review 65, 682-693.
- Lijphart, A. 1984: *Democracies. Democratic Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Ne Haven: Yale University Press.

- Lijphart, A. 1991: «Constitutional Choices for New Democracies», en: Journal of Democracy 2 (1), 72-84.
- Lijphart, A. 1992: «Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary, and Poland», en: Journal of Theoretical Politics 4 (2), 207-223.
- Lijphart, A. 1994: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A./Grofman, B. (Eds.) 1984: *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Linz, J. J. 1990: «Democracia: presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace alguna diferencia?». En: Godoy, O. (Ed.) *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad de Chile.
- Linz, J. J., Nohlen, D. et al. 1993: *Reformas al presidencialismo en América Latina: presidencialismo vs. parlamentarismo*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Linz, J. J./Valenzuela, A. (Eds.) 1994: *The Failure of Presidential Government*, Baltimore/ Londres: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J./Stepan, A. 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S.M./Nohlen, D./Sartori, G. 1996: *Apuntes para una reflexión sobre la democracia*, Cuadernos de CAPEL 41, San José: CAPEL.
- Livingston, W.S. 1956: *Federalism and Constitutional Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Loewenstein, K. 1959: *Verfassungslehre (Teoría de la Constitución)*, Tübingen: Mohr (Hay versión castellana de 1976, 2^a. ed., Barcelona: Ed. Blume).
- López-Pintor, R. 2000: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York UNDP.
- Lösing, N. 2001: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika*, Baden-Baden: Nomos (existe versión castellana bajo el extraño título: *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, Madrid 2002: Dykinson/ Konrad Adenauer Stiftung).
- Luhmann, N. 1984: *Soziale Systeme [Sistemas sociales]*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 1996: *Confianza*, México: Universidad Iberoamericana/Anthropos.
- Macpherson, C.B. 1982: *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza Editorial.

- Maihold, G. 2002: «Zwischen Verzweiflung und Internationalisierung. Stationen des Umbruchs der Zivilgesellschaft in Lateinamerika» («Entre frustración e internacionalización. Etapas del cambio interno de la sociedad civil en América Latina»), en: *E+Z* 43 (5), 140-142.
- Maihold, G./Córdova, R. 2000: *Democracia y ciudadanía en Centroamerica: Perspectivas hacia 2000*, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Maira, L. et al. 2004: *Democracia y medios de comunicación*, México: IEDF.
- Martínez Rodríguez, A. 2006: «Calidad de la democracia y representación política», Cuadernos del Diálogo 5, Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Martini, S. 2000: *Periodismo, noticia y noticiabilidad*, Barcelona: Grupo Ed. Norma.
- Maturana, H./Varela, F. 1984: *Der Baum der Erkenntnis (El arbol del conocimiento)*, Bern: Scherz.
- Mayntz, R. 1989: *Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart (Federalismo y la sociedad contemporánea)*, MPfG-Paper 89/3, Colonia: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayorga, F. 1993: *Discurso y política en Bolivia*, La Paz: CERES/ILDIS.
- Medhurst, K. 1984: «Spain's Evolutionary Pathway from Dictatorship to Democracy», en: *West European Politics* 7 (2): 30-50.
- Merkel, W. (Ed.) 2000: «Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation» («Cambio de sistema 5. Sociedad civil y transformación»), Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, W./Lauth, H.-J. 1998: «Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?» («Cambio de sistema y sociedad civil. ¿Cuál sociedad civil necesita la democracia?»), en: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 6-7, 3-19.
- Meyer, H. 1973: *Wahlsystem und Verfassungsordnung (Sistema electoral y orden constitucional)*, Francfort del Meno: Metzner.
- Meyer, H. 1998: «Wahlgrundsätze und Wahlverfahren» («Principios del sufragio y sistemas electorales»), en: Isensee, J./Kirchhof, P. (Eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Manual del derecho público de la República Federal de Alemania)*, tomo II, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 269-311.
- Midlarsky, M. I. (Ed.) 1997: *Inequality, Democracy, and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Miranda, J. 2003: *Constituição e cidadania*, Lisboa: Coimbra Editora.
- Moderne, F. 2002: «El resurgimiento de los procedimientos de democracia semidirecta en los régimenpresidencialistas de América Latina», en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 6, 339-359.
- Mohr, A./Nohlen, D. (Eds.) 2008: *Politikwissenschaft in Heidelberg. 50 Jahre Institut für Politische Wissenschaft [Ciencia política en Heidelberg. El Instituto de Ciencia Política a los 50 años]*, Heidelberg: Universitätsverlag Winter.
- Molina, J. 2001: «The Electoral Effect of Underdevelopment: Government Turnover and its Causes in Latin-American, Caribbean and Industrialized Countries», en: *Electoral Studies* 20, 427-446.
- Molina, J. 2001: «The electoral effect of underdevelopment: government turnover and its causes in Latin-American Caribbean and industrialized countries», en: *Electoral Studies* 20, 427-446.
- Molina, J. E. 2005: «Las "morochas" defraudan la ley y la Constitución», en: *La Nación*, 13 de Abril, Caracas.
- Molina, J. E./ Thibaut, B. 2005: «Venezuela», en: Nohlen, D. (Ed.) *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press, tomo 2: 543-592.
- Montabes, J. (Ed.) 1998: *El sistema electoral a debate*, Madrid: CIS / Parlamento de Andalucía.
- Montero, J. R. /Gunther, R. et. al. 1994: *La reforma del régimen electoral*, Madrid : Centro de Estudios Constitucionales.
- Montero, J. R. 1998: «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en: Montabes, J. (Ed.), op. cit., 37-70.
- Montilla Martos, J.A. 2002: *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid: Trotta.
- Morlino, C. 1986: «Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis», en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 35, 7-61.
- Morris, Ch. 1962: *Signos, lenguaje y conducta*, Buenos Aires: Losada.
- Muraro, H. 1997: *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nida-Rümelin, J. 2006: *Demokratie und Wahrheit (Democracia y verdad)* , Munich: C.H. Beck.
- Nieto, R. 2000: *Lenguaje y política*, Madrid: Acento Ed.

Nikken, C. 2003: «Sobre la invalidez de una Constitución», en: Arismendi, A. (Comp.): *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan Brewer-Carías*, 3 tomos, Madrid: Thompson, tomo 1, 205-218.

Navarro Fiero, C. 2007: «El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación», en: Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (Eds.), op. cit., 795-820.

Nogueira Alcalá, H. (Coord.) 2005: *Jurisdicción constitucional en Chile y América Latina: Presente y perspectiva*, Santiago: Lexis Nexis.

Nohlen, D. 1969: «Spanien», en: Sternberger, D./Vogel, B. (Eds.): *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane: Ein Handbuch (La elección de los parlamentos y otros órganos del Estado: un manual)*, Bd. I: Europa. Zweiter Halbband, Berlin: de Gruyter, 1229-1284.

Nohlen, D. 1973: *Chile-das sozialistische Experiment (Chile-el experimento socialista)*, Hamburgo: Hoffmann und Campe.

Nohlen, D. 1981: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nohlen, D. 1981a: «La reforma de la ley electoral : Pautas para una discusión», en: Revista Española de Investigaciones Sociológicas 16: 135-143.

Nohlen, D. 1983: «Reforma del sistema electoral español: Conveniencias, fórmulas y efectos políticos», en: Revista de Estudios Políticos (Madrid) 34: 61 -68.

Nohlen, D. 1984: «Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción: Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional», en: Revista de Estudios Políticos (Madrid) 42: 7-31.

Nohlen, D. 1988: «Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina», en: CAPEL (Ed.), *Elecciones y democracia en América Latina*, San José: IIDH/CAPEL, 47-60.

Nohlen, D. 1995: *Elecciones y sistemas electorales*, 3^a. ed., Caracas.

Nohlen, D. 1995: *Electoral System. Options for Pakistan, Islamabad* : Friedrich Ebert Stiftung.

Nohlen, D. 1997: «Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos», en: Congreso de los Diputados (Ed.): *Reflexiones sobre el régimen electoral*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 505-620.

Nohlen, D. 1997: «Demokratie» («Democracy»), en: Nohlen, D./Waldmann, P./Ziemer, K. (Eds.): *Die östlichen und südlichen Länder. Lexikon der Politik (Los países del Este y del Sur. Diccionario de la política)* , tomo 4, Munich: C. H. Beck, 118-127.

Nohlen, D. 2001: «Raúl Prebisch (1901-1986). El modelo centro-perifería», en: D+C Desarrollo y Cooperación 1, 22-25.

Nohlen, D. 2002: *Lexikon Dritte Welt [Diccionario del Tercer Mundo]* , 12^a. ed., Reinbek: Rowohlt.

Nohlen, D. 2002a: «Political Participation in New and Old Democracies», en: IDEA International (Ed.): *Voter Turnout since 1945*, Stockholm: IDEA International, 13-19.

Nohlen, D. 2003: *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por C. Zilla, México: IIJ/UNAM.

Nohlen, D. 2003a: «Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina», en: Asociación Civil Transparencia et al.: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación* , Lima: Transparencia, 145-173.

Nohlen, D. 2004: *Sistemas electorales y partidos políticos* , 3^a. ed., México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. 2004: *Wahlrecht und Parteiensystem (Derecho electoral y sistemas de partido)* , 4^a. ed., Opladen: Leske und Budrich.

Nohlen, D. (Ed.) 2005: *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press.

Nohlen, D. 2006: *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales* , edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, México: Editorial Porrúa/UNAM.

Nohlen, D. 2006a: «La reelección del parlamento en México», en Ibidem: *El institucionalismo contextualizado* , México, pp. 81-90.

Nohlen, D. 2006b: «La renovación del presidencialismo: reformas institucionales y gobernabilidad democrática», en: Ibidem: *El institucionalismo contextualizado* , México: 67-80.

Nohlen, D. 2006c: Chile, en: Ibid. (Ed.): «*Elections in the Americas*», tomo 2, Oxford: Oxford University Press, 253-293.

- Nohlen, D. 2007: *Instituciones políticas en su contexto*, Buenos Aires: Rubin-
zal-Culzoni.
- Nohlen, D. 2007: «Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios», en:
Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (Eds.): *Tratado de de-
recho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura
Económica, 294-333.
- Nohlen, D. 2007: *Wahlrecht und Parteiensystem (Derecho electoral y sistema de
partidos políticos)*, 5^a. ed., Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Nohlen, D. 2008: France, en: Nohlen, D./Catón, M./Stöver, Ph. (Eds.): *Elec-
tions in Europe*, Oxford: Oxford University Press (por aparecer).
- Nohlen, D. et al. 2006: *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, con-
ceptos*, dos tomos, México: Editorial Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- Nohlen, D./Fernández, M. (Eds.) 1998: *El presidencialismo renovado*, Car-
acas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./Fernández, N. (Eds.) 1991: *Presidencialismo versus parlamentari-
smo*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./Fernández, M./Bareiro, O. (Eds.) 1986: *Kooperation und Konflikt
im La-Plata-Becken (Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata)*, Saar-
brücken: Verlag für Entwicklungspolitik.
- Nohlen, D./Fernández, M./van Klaveren, A. (Eds.) 1991: *Demokratie und
Außenpolitik in Lateinamerika (Democracia y política exterior en América
Latina)*, Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, D./Hildenbrand, A. 2005: *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik
(España. Economía, sociedad, política)*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Nohlen, D./Kasapovic, M. 1996: *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa:
Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen (Sistemas elec-
torales y cambio de sistema en Europa del Este: Génesis, efectos y reforma de
instituciones políticas)*, Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, D./Nohlen, N. 2007: «El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitu-
cional Federal. La igualdad electoral a debate con una mirada a Venezuela», en: Revista de Derecho Público (Caracas) 109 (enero-marzo), 7-26.
- Nohlen, D./Schultze, R. O. 1985: «Los efectos del sistema electoral español
sobre la relación entre sufragios y escaños: Un estudio con motivo de las
elecciones a Cortes de 1982», en: Revista Española de Investigaciones So-
ciológicas 30: 179-200.

- Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (Eds.) 2007: *Tratado de de-
recho electoral comparado de América Latina*, 2^a. ed., México: Fondo de
Cultura Económica.
- Norris, P. (Ed.) 2000: *Critical Citizens*, Oxford: Oxford University Press.
- Núñez Muñoz, I. K 2007: «La ciudadanía y su desempeño en los sistemas po-
líticos democráticos», en: Cuestiones Políticas 37, 36-54.
- Oeter, S. 1998: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht
(Integración y subsidiariedad en el derecho público federal alemán)*, Tübin-
gen: J.C.B. Mohr.
- Offe, C. 2002: «Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptio-
nen» («Democracia representativa. Demanda y opciones de reforma»),
WZB Mitteilungen 98, Berlin: WZB.
- Opp de Hipt, M./Latniak, E. (Eds.) 1991: *Sprache statt Politik? Politikwissen-
schaftliche Semantik- und Rhetorikforschung (¿Lenguaje en vez de política?
Semántica politológica e investigación sobre la retórica)* Opladen: Leske &
Budrich.
- Orozco Henríquez, J.J. (Ed.) 1999: *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y
perspectivas*, México: IFE et al.
- Orozco Henríquez, J.J. 2003: «Justicia constitucional electoral y democracia en
México», en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 7, 329-344.
- Orozco Henríquez, J.J. 2006: «La Suprema Corte de Justicia de la Nación a
partir de 1995 y el nuevo orden constitucional», en: Anuario Iberoameri-
cano de Justicia Constitucional 10, 281-302.
- Orozco Henríquez, J.J. 2007: «El contencioso electoral, la calificación electo-
ral», en: Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (eds.): *Trata-
do de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura
Económica, México, 1152-1288.
- Ortiz Ortiz, R. 2006: «Contextos, instituciones y actores políticos. Dieter
Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina», en:
Nohlen, D.: *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del con-
texto en el análisis y diseño institucionales*, Edición e introducción de R. Ortiz
Ortiz, México: Editorial Porrúa/UNAM, 1-30.
- Ortiz Ortiz, R./Reynoso Nuñez, J. 2007: «Dieter Nohlen y el estudio de la
democracia y las instituciones políticas en América Latina», en: López Rubí
Calderón, J. R. (Coord.): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, Pue-
bla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 17-57.

- Packard, V. 1989: *Las formas ocultas de la propaganda*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Palomino Manchego, J.F. (Coord.) 2005: *El derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*, 2 tomos, Lima: Editora Jurídica Grijley.
- Pasquino, G. 1974 (en italiano 1970): *Modernización y desarrollo político*, Barcelona: Editorial Nova Terra.
- Payne, J. M./Zovatto, D./Floréz, F. C./Allamand Z., A. (Eds.) 2002: *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Payne, J.M./Zovatto, D./Carrillo Flórez, F./Allamand, A. 2003: *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perelli, C./ Rial, J. 1995: «Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos. Percepción ciudadana en los países andinos», en: Boletín Electoral Latinoamericano XIII, 181-199.
- Pizarroso Quintero, A. 1990: *Historia de la propaganda*, Madrid: Eudema.
- PNUD 2004: *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York: PNUD.
- Porras Nadales, A. J. (Ed.) 1996: *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid: Tecnos.
- Portantiero, J. C. 2000: «Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Zwischen Autonomie und Zentralisierung» («Sociedad civil en América Latina. Entre autonomía y centralización»), en: Hengstenberg, P. et al. (Eds.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Francfort/ Meno: Vervuert, 33-42.
- Potter, D. et al. (Eds.) 1997: *Democratization*, Cambridge: Polity Press.
- Prebisch, R. 1950: *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, New York: ONU.
- Preston, P. 1986: *The Triumph of Democracy in Spain*, Londres: Metuen.
- Putnam, R.D. 1993: *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (Ed.) 2001: *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich (Sociedad y sentido de comunidad. Capital social en comparación internacional)*, Gütersloh: Bertelsmann.

- Rae, D.W. 1967: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Boston: Yale University Press.
- Ragin, C. C. 1987: *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: BUP.
- Ramírez Zamora, V. 1996: *Opinión pública y democracia*. Cuadernos de Capel 40, San José: IIDH/CAPEL.
- Renzsch, W. 1991: *Finanzverfassung und Finanzausgleich (Constitución financiera y compensación financiera)*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Reissert, B. 1992: «Föderalismus» («Federalismo»), en: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Ed.): *Politikwissenschaft (Ciencia Política)*, 4^a. ed., Múnich: Piper, 238-244.
- Reynoso, D. 2002: «¿Es tan malo el malapportionment? Sobrerepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad», en: Republicana. Política y Sociedad 1 (1), 55-64.
- Riggs, F.W. 1988: «The Survival of Presidentialism in America», en: International Political Science Review, 1 (4), 247-278.
- Riker, W.H. 1975: «Federalism», en: Greenstein, F.I./Polsby, N.W. (Ed.): *Handbook of Political Science* 5, Reading, 93-172.
- Ríos Álvarez, L. 2006: «La reforma de 2005 a la Constitución chilena», en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 10, 617-637.
- Sábato, H. 2000: «Öffentlichkeit in Iberoamerika. Überlegungen zum Gebrauch einer Kategorie» («Ámbito público en América Latina. Reflexiones sobre el uso de una categoría»), en: Hengstenberg, P. et al. (Eds.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika (Sociedad civil en América Latina)*, Francfort/ Main: Opladen, 53-63.
- Sagués, N.P. 2005: *El tercer poder. Notas sobre el perfil político del poder judicial*, Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Salazar Ugarte, P. 2000: *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México: Fondo de Cultura Económica/UNAM.
- Salazar, L. 2000: «Vom Gebrauch und Missbrauch des Begriffs Zivilgesellschaft» («Sobre el uso y maluso del concepto de sociedad civil»), en: Hengstenberg, P. et al. (Ed.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika (Sociedad civil en América Latina)*, Francfort/Meno: Vervuert, 23-32.
- Sani, G. 1983: «Propaganda», en: Bobbio, N./Matteucci, N. (Eds.): *Diccionario de política*, México: Siglo XXI, 1333-1336.

- Santamaría, J. 1996: «El debate sobre las listas electorales», en: Porras Nadales, A. J. (Ed.), op. cit., 231-263.
- Sartori, G. 1991: «Comparing and Miscomparing», en: *Journal of Theoretical Politics* 3 (3), 243-257.
- Sartori, G. 1992: *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*, México: FCE.
- Sartori, G. 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Hounds mills, etc. Macmillan.
- Sartori, G. 2003: *Ingeniería constitucional comparada*, 3^a. ed., México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. 2004: «¿Hacia dónde va la Ciencia Política?», en: *Política y Gobierno* XI (2), 349-354.
- Sartori, G. 2005: «En defensa de la representación política», en: Carbonell, M. (Comp.): *Democracia y representación: Un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 21-34.
- Sartori, G. 1997: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Hounds mills, etc.: Macmillan.
- Sartori, G. 1998: *Homo videns, la sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus.
- Scharpf, F. W. 1988: «La trampa de la decisión conjunta: Federalismo alemán e integración europea», en: Instituto de Colaboración Científica (Ed.) *Unidad Europea y Constitución Federal del Estado*, Número Extraordinario en español de la Serie «Law and State», Tübinga, 77-119.
- Scharpf, F. W. 1994: «Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa (Opciones del federalismo en Alemania y Europa)», Francfort/Nueva York: Campus.
- Scholz, R./ Hofmann, H. 2003: «Muss das Ergebnis der Bundestagswahl 2002 korrigiert werden» («¿Tiene que ser corregido el resultado de la elección a la Dieta Federal de 2002?»), en: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2, 40-47.
- Schreiber, W. 1976: *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag (Manual del derecho electoral para la Dieta Federal)*, Colonia, etc.: Carl Heymanns Verlag (3^a. ed. 1986).
- Schultze, R.-O. 2002: «Föderalismus» («Federalismo»), en: Nohlen, D. /Schultze, R. O. (Ed.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, Múnich, 233 y s.
- Schultze, R.-O. 1990: «Föderalismus als Alternative?» («¿Federalismo como alternativa?»), en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 21, 475-490.

- Schultze, R.-O. 1998: «Ingeniería constitucional comparada: En torno al debate actual», en: Nohlen, D./Fernández, M. (Eds.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 57-67.
- Schultze, R.-O. 1999: «Föderalismusreform in Deutschland» («Reforma del federalismo en Alemania»), en: *Zeitschrift für Politik* 46, 173-194.
- Schultze, R.-O. 2000: «Indirekte Entflechtung. Eine Strategie für die Föderalismusreform» («Cambiar la decisión conjunta. Una estrategia para la reforma del federalismo»), en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31, 681-698.
- Schultze, R.-O. 2003: «Föderalismus» («Federalismo»), en: Nohlen, D. (Ed.): *Kleines Lexikon der Politik (Pequeño diccionario de la política)*, 3^a. ed., Múnich: C.H. Beck, 134-141.
- Schultze, R.-O. 2004: «Föderalismus» («Federalismo»), en Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Eds.), *Politikwissenschaft (Ciencia Política)*, tomo 1, Múnich: C.H. Beck, 240-241.
- Scully, Th. R. 1992: *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, Santiago: CIEPLAN.
- Senftleben, J. 2008: *Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Peru nach Fujimori (Constitución y jurisdicción constitucional en el Perú después de Fujimori)*, Hamburgo: mimeo.
- Shugart, M.S./Carey, J.M. 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, F.B. 2006: *Einführung in Systemtheorie und Konstruktivismus [Introducción a la teoría sistémica y al constructivismo]*, Heidelberg: Carl-Auer.
- Snyder, R./ Samuels, D. 2001: «Devaluing the Vote. Latin America's Unfair Elections», en: *Journal of Democracy* 12 (1), 146-159.
- Solari, A. 1977: *Poder y desarrollo. América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Spencer-Brown, G. 1969: *Laws of Form*, Londres: Allen and Unwin.
- Starck, Ch. (Ed.) 1999: *Constitutionalism, Universalism and Democracy. A Comparative Analysis*, Baden-Baden: Nomos.
- Starck, Ch. 2003: «Constitución, jurisdicción constitucional, interpretación constitucional», en: Fernández Segado, F. (Ed.): *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid: Dykinson, 1157-1178.

- Stepan, A./Skanch, C. 1993: «Constitutional Framework and Democratic Consolidation: Presidentialism versus Parliamentarism», en: *World Politics*, 46 (1), 1-22.
- Sternberger, D. 1956: *Lebende Verfassung [Constitución viviente]*, Meisenheim: Verlag Anton Hain.
- Sternberger, D. 1991: *Sprache und Politik (Lenguaje y política)*, Francfort del Meno: Insel.
- Sternberger, D. 1992: *Dominación y acuerdo*, Barcelona: Gedisa.
- Stevenson, Ch. 1944: *Ethics and Language*, New Haven/Londres: Yale University Press.
- Sturm, R. 2001: *Föderalismus in Deutschland (Federalismo en Alemania)*, Opladen: Leske & Budrich.
- Sturm, R. 2003: «Zur Reform des Bundesrates» («La reforma del Consejo Federal»), en: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 29-30, 24-31.
- Sunkel, O. 1971: «Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina», en: *Estudios Internacionales* 4 (10), 3-61.
- Sunkel, O./Paz, P. 1970: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría de desarrollo*, México: Siglo XXI.
- Suprema Corte de Justicia (Ed.) 2007: *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, México: Suprema Corte de Justicia.
- Taagepera, R./Shugart, M.S. 1989: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven-Londres: Yale University Press.
- Tagle, M. (Ed.) 1992: *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causa*, Santiago: Andrés Bello.
- Thaysen, U. 2003: «Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen» («El federalismo alemán entre dos comisiones»), en: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 29-30, 14-23.
- Thibaut, B. 1996: *Präsidencialismus und Demokratie in Lateinamerika [Presidencialismo y democracia en América Latina]*, Opladen: Leske und Budrich.
- Thibaut, B. 2002: «Finanzverfassung» («Constitución financiera»), en: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Eds.): *Lexikon der Politikwissenschaft (Diccionario de Ciencia Política)*, Múnich, 231 y ss.
- Thiery, P. 2002: «Zivilgesellschaft» («Sociedad civil»), en: Nohlen, D. (Ed.): *Lexikon Dritte Welt (Diccionario del Tercer Mundo)*, 12^a. ed., Reinbek: Rowohlt, 906-909.

- Torres, J. A. 2002: *Ciudadanía y poder*, México: Ed. Delfos.
- Touraine, A. 1997: *¿Podemos vivir juntos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia et al. (Eds.) 2003: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Tribunal Supremo de Justicia «(Sentencia 74: 25-1-2006) 2006: Acción Democrática vs. Consejo Nacional Electoral y demás autoridades electorales», en *Revista de Derecho Público* 105, 124-144.
- Tsebelis, G. 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- UNDP 2004: *Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy*, Buenos Aires: Aguilar etc.
- UNDP 2004: *Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York: UNDP.
- Valadés, D. 1998: *El control del poder*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, D. 2000: *Constitución y democracia*, México: UNAM.
- Valadés, D. 2003: *El gobierno de gabinete*, México: IIJ/UNAM.
- Valadés, D. 2005: *La lengua del derecho y el derecho de la lengua*, México: UNAM.
- Valadés, D. (Ed.) 2005: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México: UNAM.
- Valadés, D./Carbonell, M. (Coord.) 2006: *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, 2 tomos, México: UNAM.
- Valenzuela, A. 1978: Chile, en: Linz, J.J./Stepan, A. (Eds.): *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. II, Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University.
- Valenzuela, A. 1994: «Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile», en: Linz J.J./Valenzuela A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, 2 tomos, Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University, 165-224.
- Vallès, J. M. 1986: «Sistema electoral y democracia representativa: Nota sobre la ley orgánica del régimen electoral general de 1985 y su función política», en: *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) 53: 7-28.
- Vallés, J. M./Bosch, A. 1997: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Editorial Ariel.

- Varios Autores 1999: *Capacitación cívica y electoral*. Cuadernos de CAPEL 44, San José: IIDH/CAPEL.
- Ventura, A. 2004: *Poder y opinión pública*, Buenos Aires/Santa Fé: Rubinzal-Culzoni.
- Verba, S./Nie, N.H./Kim, J. 1978: *Participation and Political Equality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernazza, F. 1987: *El sistema electoral uruguayo y el descenso de la representatividad de los diputados, 1925-1985*, Tesis de licenciatura, multicopiado, Montevideo.
- Viola, F. 2006: *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México: UNAM.
- von Bogdandy, A. 1999: *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform (Federalismo supranacional y la idea de una nueva forma de dominación)*, Baden-Baden: Nomos.
- Wachendorfer-Schmidt, U. (Ed.) 2000: *Federalism and Political Performance*, London/New York: Routledge.
- Waldmann, P. 1983: «El caudillismo ¿Una constante de la cultura política de América Latina?» en: *Ibid.: Ensayos sobre política y sociedad en América Latina*, Barcelona/Caracas: Editorial Alfa, 31-48.
- Waldmann, P./Bernecker, W. L./López Casero, F. (Eds.) 1984: *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos (Cambio social y dominación en la España de Franco)*, Paderborn: Schöningh.
- Walker, I. 1996: «Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal: una reflexión y una propuesta», en: *Política* 34, 209-218.
- Watts, R. 1999: «German Federalism in Comparative Perspective», en: Jeffery, Ch. (Ed.): *Recasting German Federalism*, Londres/Nueva York: Pinter, 265-284.
- Weber, M. 1956: *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik (Sociología, análisis históricos del mundo, política)*, Stuttgart: Kröner.
- Weber, M. 1985: *El político y el científico* (1^a. ed. de 1921), Madrid: Alianza.
- Weber-Schäfer, P. 1999: «Rhetorik und Topik in der Politik» [«Retórica y tópica en la política»], en: *Politisches Denken [Pensamiento político]*, Jahrbuch (Anuario) 1999, 11-23.

- Wenner, U. 1986: *Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland (Barreras legales en el derecho electoral de la República Federal de Alemania)*, Francfort del Meno: Lang Verlag.
- Young, K. 1980: *La opinión pública y la propaganda*, Buenos Aires: Paidós.
- Zagrebelsky, G. 2006: «Jueces constitucionales», en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 6, 311-324.
- Zilla, C. 2007: «Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen», en: López Rubí Calderón, J. R. (Coord.): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 75-100.
- Zimmermann, C. 2006: *Politische Partizipation in Brasilien. Ein Vergleich der Stadtplanungsmodelle von Porto Alegre und Curitiba [Participación política en Brasil. Una comparación de los modelos de planificación de las ciudades de Porto Alegre y Curitiba]*, Francfort del Meno/Londres: IKO.
- Zimmermann, J. F. 1992: *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México: Limusa.
- Zovatto, D. 1990: *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, San José: IIDH/ Editorial Jurídica de Venezuela.
- Zovatto, D. 2006: «Balance electoral de América Latina 2005/2006, Extracto», en: *Corporación Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 2006*, 5-15.
- Zovatto, D. 2007: «Las instituciones de democracia directa», en: Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2^a. ed., México: Fondo de Cultura Económica, 134-161.
- Zovatto, D. 2007a: «El financiamiento electoral: subvenciones y gastos», en: Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (Eds.), op. cit., 744-794.
- Zovatto, D./Orozco Henríquez, J.J. (Eds.) 2008: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM/IDEA Internacional.