



CIENCIA POLÍTICA Y JUSTICIA ELECTORAL

QUINCE ENSAYOS Y UNA ENTREVISTA

DIETER NOHLEN

JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ
Edición e introducción



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

CIENCIA POLÍTICA Y JUSTICIA ELECTORAL
Quince ensayos y una entrevista

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 722

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Ana Julieta García Vega
Formación en computadora

Leslie Cuevas Garibay
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

DIETER NOHLEN

CIENCIA POLÍTICA Y JUSTICIA ELECTORAL

Quince ensayos y una entrevista

JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ

Edición e introducción



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2015

5. El debate sobre sistemas electorales presidenciales	56
6. Reformas electorales en América Latina	60
7. Sistema de partidos políticos y régimen político	61
8. El sistema de partidos como variable dependiente	62
9. El sistema de partidos como variable independiente	63
10. Síntesis	64
V. Sistemas electorales y formación de mayorías	65
1. Los resultados de Rae y comprobaciones posteriores	65
2. Sistemas mayoritarios, resultados por país	67
3. Sistemas proporcionales, resultados por país	68
VI. Sistemas electorales y gobiernos de coalición	71
1. El sistema de mayoría relativa británico y la representación proporcional de la República de Weimar	72
2. Democracia de competencia y de concordancia	73
3. Sistemas electorales y sistemas de partidos	74
4. Sistemas de partidos y tipos de coalición	75
5. Gobiernos de coalición y concepción de la política	76
6. Cultura política y gobiernos de coalición	78
VII. La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán	81
1. Criterios de evaluación de los sistemas electorales	83
2. El sistema electoral español y su evaluación, comparado con el alemán	86
A. Representación	86
B. Concentración	88
C. Participación	89
D. Simplicidad	89
E. Legitimidad	90
F. Resumen	90
3. El sistema electoral alemán en su funcionamiento y clasificación	92
El sistema electoral alemán	93
4. Clasificación de los sistemas electorales	95

	CONTENIDO	IX
5. La peculiaridad del sistema alemán.....	96	
6. Proporcionalidad y voto personal. Propuesta para España y Cataluña	97	
Listas semiabiertas (desbloqueadas) y voto uninominal.	97	
7. Competencia intra o entre partidos.	98	
Lista bloqueada y uninominalidad	99	
8. Efectos y alcances del voto uninominal.....	100	
9. Resumen	102	
VIII. Elecciones y sistemas electorales en procesos de integración regional		103
1. Unión Europea y Pacto Andino en comparación		103
2. Elecciones y sistemas electorales de la Unión Europea.....		105
A. Los fundamentos legales unitarios en el derecho a sufragio.		106
B. Intentos fallidos de estandarización del sistema electoral..		107
C. Los sistemas electorales nacionales al Parlamento Europeo.		108
D. Consideraciones evaluativas del desarrollo del sistema electoral para el Parlamento Europeo.		111
E. La representación proporcional polimorfa como sistema electoral europeo.....		112
3. Lecciones del caso europeo		116
4. Referencias espontáneas al caso andino		117
IX. Los sistemas electorales de los países árabes e islámicos		121
1. Las elecciones		122
2. El sufragio		126
3. El sistema electoral		127
4. La organización de las elecciones.....		130
5. La integración de fuerzas políticas que son adversas a la democracia		131
6. Primavera árabe y reforma de los sistemas electorales		134
7. La ambivalencia funcional de las elecciones		136
X. Sistema electoral y jurisdicción constitucional. El caso alemán —con una mirada a Venezuela—		139
1. Génesis y funcionamiento del sistema proporcional personalizado		140

2. El principio de la igualdad de voto y los sistemas electorales	143
3. Barrera legal e igualdad electoral	145
4. El sistema de dos votos y la igualdad electoral	149
5. Digresión: el caso de Venezuela	151
6. Mandatos excedentes y el principio de igualdad electoral	156
7. Cláusula de mandatos mínimos y el principio de igualdad electoral	160
8. Consideraciones finales	161
XI. El principio de la igualdad del valor de logro. Una <i>idée fixe</i> del Tribunal Constitucional Federal de Alemania	165
1. Valoración de la sentencia	167
2. Valoración del fundamento de la sentencia en general	168
3. El principio de mayoría y el principio de representación proporcional	171
4. Representación proporcional personalizada como tipo de sistema electoral	175
5. El principio de la igualdad del sufragio	176
6. El principio de la inmediatez de la elección	180
7. Alternativas de reforma	182
8. Consideraciones finales	184
XII. El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada	189
1. Representación por mayoría y representación proporcional en las democracias occidentales. Estado actual y tendencias	190
2. Opciones dentro de la representación proporcional: tipos de representación proporcional y sus efectos (fijación en el valor numérico y el valor de logro de los votos)	191
3. La representación proporcional personalizada como opción ..	193
A. La representación proporcional personalizada como opción en el discurso político y politológico internacional	193
B. La representación proporcional personalizada como opción en el discurso político y de derecho constitucional de Alemania	195

4. Valoración del discurso alemán desde una perspectiva internacional	197
A. El sistema electoral como asunto de derecho	197
B. Fijación hacia el valor de logro.....	198
C. Regla proporcional versus principio proporcional	198
D. ¿Camino especial alemán?	199
XIII. Justicia electoral y democracia en América Latina	201
1. El contexto regional en el desarrollo de los objetos de estudio	201
2. Diferentes conceptos de democracia	202
3. Factores de la cultura política regional.....	203
4. Contexto y desarrollo de la justicia electoral	204
5. La permanencia de los retos.....	205
6. Algunos temas de justicia electoral en debate.....	206
7. La importancia política que puede tener la justicia electoral.	206
8. El modelo de organización de la justicia electoral: caso de Perú.	207
9. Ejercer la función administrativa electoral con fuerza y determinación: caso de Bolivia	208
10. Ejercer la función de jurisdicción electoral con buenos criterios: caso de Argentina	209
11. Ejercer la función electoral con la debida independencia del Poder Ejecutivo: caso de Venezuela	210
12. Defender la credibilidad de la justicia electoral: caso de México	212
13. Consideraciones finales.....	214
XIV. La importancia de lo electoral. Sobre democracia electoral y democracia plebiscitaria	215
1. Democracia electoral y democracia plebiscitaria	215
2. Alcances y efectos de la democracia directa	216
3. La importancia del contexto.....	217
4. Instituciones y cultura política	220
5. Consideraciones finales.....	221

XV. El principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina. Un discurso.....	223
Conversando con Dieter Nohlen.....	233
José REYNOSO NÚÑEZ	
Bibliografía	261

INTRODUCCIÓN

El presente libro reúne quince ensayos sobre la justicia electoral escritos desde la perspectiva de la ciencia política. También contiene una entrevista. En su contenido se funde un diálogo entre disciplina científica y objeto de estudio. Su autor —Dieter Nohlen— es, por una parte, uno de los representantes más destacados de esa disciplina científica, y, por otra, uno de los autores clásicos en el estudio de las elecciones de todo el mundo. Representante de una tradición científica con un enfoque específico: el enfoque histórico-empírico de la escuela de Heidelberg, Nohlen “ha alcanzado una posición monopólica en la clasificación y evaluación de los sistemas electorales en todo el mundo” (Von Beyme 2009: XIII), y abarca, como muestra este libro, prácticamente todas las dimensiones desde las que la ciencia política puede contribuir al estudio de la justicia electoral y refiriéndose a todas las necesidades de la justicia electoral que son cubiertas por la ciencia política (véase el I ensayo).

El título del libro incluye y vincula dos conceptos que son definidos en la primera contribución: *Ciencia política y justicia electoral*. Dieter Nohlen considera a la ciencia política “una ciencia de calidad comprensiva, orientada hacia el análisis contextual de la política y con vocación a la consultoría política”. La justicia electoral se refiere “por un lado a los estándares normativos que conviene cumplir para que se realicen elecciones libres y honestas, por otro al aparato administrativo judicial llamado a organizar elecciones acorde con las ideas que nutren el concepto mismo de justicia electoral”. Destaca Nohlen que

mientras que en Europa el concepto mismo de justicia electoral no se conoce, ni como denominación del aparato administrativo y jurisdiccional ni como concepto norte del proceso electoral —la noción “justicia” se refiere a los efectos del sistema electoral en cuanto a la proporcionalidad entre votos y escaños— en América Latina es clave y una inversión necesaria en la democracia, aunque sea costosa, debido a la presencia de tantos factores en su contra, entre ellos las herencias autoritarias y fraudulentas así como la mencionada desconfianza generalizada y su instrumentalización en la lucha por el poder (véase el XIII ensayo).

En lo que sigue, me propongo describir el contenido del libro. Lo agrupo a partir de tres distintos criterios, que serán los hilos conductores de esta introducción. El primer criterio es temático, y considera la vinculación material de las contribuciones. El segundo es sistemático: agrupa los ensayos de acuerdo con la dimensión de la ciencia política en la que se ubican, de acuerdo con las seis dimensiones que el autor señala para la ciencia política: la normativa, la teórica, la empírica, la comparativa, la práctica y la evaluativa. El tercer criterio, también sistemático, considera a las necesidades que cubre la ciencia política en su relación con la justicia electoral: la calidad de las elecciones, el estudio de las elecciones en contextos políticos diferentes, las reformas electorales, la politización de la justicia y la judicialización de la política (véase el I ensayo).

1. *Vinculación temática*

Un primer grupo de ensayos (II y III) se refieren a la teoría y sistemática de los sistemas electorales. En “Principio mayoritario y principio proporcional”, Nohlen presenta la historia de estos principios con su desarrollo a través de los siglos. Señala el autor que el principio mayoritario en un inicio era debatido como una regla de decisión frente a la unanimidad, sin relación con el tipo de sistema político, hasta que poco después se observa su vinculación con la democracia representativa. Tiempo después, se desarrolla su alternativa, el principio de representación proporcional, o sea, de inclusión de las minorías en la representación política, así como el principio de decisión proporcional, de llegar a decisiones a través del diálogo, de la negociación, del compromiso, y finalmente, del consenso. En “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, el autor analiza la teoría de los sistemas electorales y sus efectos de manera sistemática en su dimensión histórica a través de los aportes controvertidos de seis significativos investigadores sociales, provenientes de seis distintos países que a nivel nacional e internacional han marcado diferencias: Maurice Duverger, Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori, Arend Lijphart y el propio Dieter Nohlen.

Otro grupo de ensayos (IV, V y VI) se refieren a la relación causal entre sistemas electorales y diversos fenómenos: régimen político, formación de mayorías y gobiernos de coalición. Así, en “Sistema electoral y régimen político”, el autor analiza la relación entre el sistema electoral y el presidencialismo en Latinoamérica. El autor concluye que esa relación causal es circular, lo que explica señalando la importancia del presidencialismo en la estructuración y en el comportamiento de las demás variables institucio-

INTRODUCCIÓN

3

nales y en la relevancia de los sistemas de partidos políticos, los modelos de toma de decisiones y los sistemas electorales presidenciales y parlamentarios que constituyen variables que determinan, por medio de sus múltiples expresiones, el diferente funcionamiento de los sistemas presidenciales en América Latina.

En “Sistemas electorales y formación de mayorías”, el autor analiza un subaspecto de la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, relativa a la función de concentración de los sistemas electorales; es decir, la formación de mayorías absolutas por parte de un partido político, y a la causalidad que se le atribuye al sistema electoral en ella. El ensayo incorpora la distinción de Douglas W. Rae entre la mayoría absoluta que un partido consigue mediante la obtención de la mayoría absoluta de votos, que, con independencia del sistema electoral que se aplique, se convierte en una mayoría parlamentaria absoluta (*earned majority*) y la mayoría absoluta que no se corresponde con la mayoría absoluta de votos, sino que es producto del sistema electoral y sus efectos (*manufactured majority*). De acuerdo con la conclusión del autor, los datos empíricos confirman que las *manufactured majorities* son menos habituales en sistemas de representación proporcional que en sistemas de representación por mayoría, y que dado el reducido efecto de desproporción de los sistemas de representación proporcional, también se dan en ellos menos anomalías en cuanto a la desproporción entre votos y escaños.

En “Sistemas electorales y gobiernos de coalición”, Nohlen responde las preguntas sobre la relación entre sistema electoral y gobierno de coalición y sobre la incidencia del sistema electoral para la concepción de la política en las democracias occidentales. El ensayo se limita a los sistemas parlamentarios. La conclusión a la que llega el autor es que los sistemas electorales tienen que ver con los gobiernos de coalición, pero no de forma determinante. La misma conclusión la aplica el autor para los sistemas de partidos, ya que el multipartidismo tiene que ver con los gobiernos de coalición, pero tampoco de forma determinante. Asimismo, concluye Nohlen que la representación proporcional es proclive al multipartidismo, y el multipartidismo a gobiernos de coalición; pero los sistemas proporcionales no siempre terminan en multipartidismo, y el multipartidismo tampoco termina siempre en gobiernos de coalición. Concluye también que aun menos determinante es la relación de sistemas electorales, sistemas de partidos y tipos de gobierno, con la concepción de la política en general. De acuerdo con su conclusión, los sistemas proporcionales y el multipartidismo se asocian en general con diálogo, negociación, compromiso y consenso, o sea,

condiciones para formar coaliciones de gobierno, pero estas virtudes son primordialmente expresiones de una cierta cultura política.

Un tercer grupo de ensayos (VII, VIII y IX) se refieren a procesos de reforma electoral y a modelos para las reformas. En primer lugar, “La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán”. En este ensayo, Nohlen valora el sistema electoral para las Cortes Generales en España y el sistema electoral de Cataluña en el contexto de un proceso de discusión de una reforma que pretende tomar como modelo el sistema electoral alemán. El ensayo compara estos sistemas electorales con el alemán; explica el sistema electoral alemán y alerta sobre las equivocaciones que existen en la literatura, sobre todo anglosajona, respecto de ese sistema electoral. Analiza también los elementos técnicos que pueden solucionar los problemas que se plantean al sistema electoral español y catalán, específicamente los que puedan procurar mayor participación al votante en la composición del parlamento: la lista semiabierta y el voto uninominal, y concluye que los efectos de los sistemas electorales y de sus elementos técnicos dependen del contexto, o sea, de la cultura política.

En “Elecciones y sistemas electorales en procesos de integración regional”, el autor analiza el sistema electoral para el Parlamento Andino de la Comunidad Andina y la Unión Europea como modelo. Considera que si bien la elección directa de los parlamentarios comunitarios (en la Comunidad Andina) es un objetivo deseado y deseable, hay razones para ser más realista, comparar y tomar en cuenta el contexto. Señala que mientras en la Unión Europea casi la totalidad de los sistemas de gobierno son parlamentarios, en la región andina todos son presidenciales, con fuertes poderes del Ejecutivo, y los parlamentos juegan un papel más bien secundario. Por otra parte, advierte sobre el riesgo del tránsito en algunos de los países de la comunidad a una democracia plebiscitaria, lo que hace difícil pensar que a nivel comunitario las elecciones podrían tener un significado más democrático. Finalmente, alerta sobre el problema de la justicia electoral, porque en varios países de la región el Poder Ejecutivo ha colonizado todas las demás instituciones del Estado, incluidas las instituciones administrativas y jurisdiccionales electorales y los tribunales constitucionales. En este contexto, el autor se pregunta: “¿Cómo consentir con una representación comunitaria en la que unos diputados se diferencian de otros por la legitimidad de su elección, por el carácter competitivo o no-competitivo de las elecciones? ¿Y respecto a la contienda electoral, quién protege al elector y a los partidos en competencia de la intromisión electoral del vecino andino?”

Se incluye en este grupo de ensayos también a los “Sistemas electorales de los países árabes e islámicos”. En él, Nohlen analiza el sistema electoral

INTRODUCCIÓN

5

(entendido en sentido amplio) de esta región en el contexto de la “primavera árabe” y las reformas electorales surgidas a partir de ello. Se refiere asimismo a la función ambivalente de las elecciones que pueden servir como instrumento de apoyo para generar mayor estabilidad a un régimen autoritario o como instrumento de apertura política y de democratización de régímenes autoritarios.

Otro grupo de ensayos (X, XI y XII) se refieren a la justicia electoral y a la jurisdicción constitucional. En “Sistema electoral y jurisdicción constitucional. El caso alemán —con una mirada a Venezuela—” indaga sobre la génesis y el funcionamiento del sistema electoral alemán, 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 y cuatro controversias constitucionales, en los que presenta los argumentos del Tribunal Constitucional Federal y los argumentos en contra presentados por el voto de la minoría o disidente cuando lo hubo. El ensayo incluye también como digresión el análisis a una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en la que, de acuerdo con el autor, no se respeta el tipo de sistema electoral de representación proporcional personalizada previsto en la Constitución, porque permite la práctica de las “morochas”, o listas de representación proporcional “gemelas”, que afectan gravemente la proporcionalidad del sistema, con lo que se comete un fraude a la ley y se lesionan el Estado de derecho en Venezuela. Hay que destacar que la digresión respecto a Venezuela tiene lugar para contrastar el tratamiento que da la Corte Suprema de Venezuela a un sistema electoral que era similar al alemán.

En “El principio de la igualdad del valor de logro. Una *idée fixe* del Tribunal Constitucional Federal de Alemania”, Nohlen analiza otra sentencia del Tribunal Constitucional alemán, en la que se resuelve sobre el problema que se presenta cuando en el sistema electoral alemán se distribuyen mandatos excedentes y se ocasiona que el voto tenga un valor de logro inverso. Esta sentencia dio lugar a una reforma al sistema electoral alemán, a la que se refiere en el siguiente ensayo, “El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada”. En él muestra la perspectiva internacional sobre los sistemas electorales, especialmente sobre el sistema electoral alemán, la representación proporcional personalizada, para acoplarla en el debate que al respecto se da en Alemania, y valorar este último comparativamente. Expone porqué la representación proporcional personalizada constituye un sistema electoral modelo en el ámbito internacional y, sin embargo, al mismo tiempo en el discurso internacional politológico se enfrenta a un entendimiento equivocado. Concluye

con algunas tesis sobre el discurso del sistema electoral alemán valoradas en perspectiva internacional.

Finalmente, otro grupo de ensayos (XIII, XIV y XV) se refieren a la justicia electoral y a la democracia en América Latina. El ensayo “Justicia electoral y democracia en América Latina” me parece central en este libro. Destaca en América Latina una cultura política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral. Se refiere a la proverbial desconfianza en las instituciones. Considera que la imparcialidad electoral está casi siempre en entredicho, ya que los actores políticos siguen teniendo la visión de que los resultados electorales dependen de quien organiza las elecciones, aunque las derrotas electorales tengan otras razones. Me parece fundamental tener presente lo que señala Nohlen cuando dice que

en un principio, la justicia electoral fue pensada para casos de crisis, para imponer el derecho en este tipo de situaciones... La falta de esta lealtad al derecho en un grado suficiente ha llevado a muchos países de la región a montar 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... Mientras que en Europa, en su parte occidental, la organización de las elecciones es una actividad rutinaria, incluso ad hoc y en manos de funcionarios de la burocracia del Estado, dependiente de los Ministerios del Interior, en América Latina absorbe recursos que no se pueden invertir en otras actividades... por ejemplo en las políticas públicas porque los valores que la justicia electoral representa, aún no han sido internalizados del todo por los individuos, los partidos y los gobiernos.

En “La importancia de lo electoral. Sobre democracia electoral y democracia plebiscitaria”, el autor llama a “defender la democracia electoral como correspondiente a la democracia representativa del mundo occidental” y alerta sobre los riesgos de las llamadas democracias directas o plebiscitarias. Para ello menciona la necesidad de revalorizar la definición institucional de la democracia, liberándola de las desmesuradas expectativas (económicas y sociales) que tienen que corresponder a otros entes, como el Estado, la economía y la sociedad misma. Por otra parte, considera que debe contrarrestarse el concepto amplio de democracia, porque “relativiza la importancia de lo electoral en la democracia y el compromiso con ella”. Llama la atención sobre la falta de una cultura política que apoye el buen funcionamiento de la democracia electoral y de una cultura institucional que tenga la capacidad de considerar la importancia de las instituciones y de la democracia electoral como arquitectura representativa.

INTRODUCCIÓN

7

Finalmente, en “El principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina. Un discurso”, fundamentalmente presenta un estudio en el que trata de demostrar que el alcance del principio mayoritario es un criterio clave para diferenciar entre democracias y dictaduras. Con base en ello, alerta sobre la presencia de dos modelos de democracia en América Latina: el democrático y el autoritario, y llama la atención sobre los riesgos de seguir utilizando un solo concepto para los ejercicios de evaluación sobre la calidad de la democracia, en los que se incluye sin distinguir en una misma categoría a ambos tipos de régimen políticos.

El libro concluye con una extensa entrevista a Dieter Nohlen. En ella aborda tanto temas relativos a sus objetos de estudio como a su experiencia personal como politólogo. Se refiere a su valoración de las instituciones electorales en México y al papel de sus integrantes, a las reformas políticas y electorales en este país, a la democracia en América Latina y a la valoración que de ella hacen los académicos. Se refiere también a sus estudios universitarios y al inicio de su carrera académica como politólogo, a su incursión en el estudio de las elecciones hace casi ya cincuenta años, y a sus principales contribuciones a la teoría de los sistemas electorales. Explica su interés por América Latina, relata su estancia en Chile en la época de Salvador Allende y describe sus experiencias como consultor en diversas reformas electorales en el mundo, entre las que destaca su participación, junto con Maurice Duverger, en la de España durante la transición a la democracia. Menciona también su participación en las reformas electorales de Venezuela de finales de los ochenta, y la de México de los años noventa en la que, en su carácter de consultor, se reunió con el entonces presidente Ernesto Zedillo. Concluye la entrevista con un mensaje a quienes inician sus estudios de ciencias sociales o ciencia política.

2. Vinculación sistemática. Los ensayos y las dimensiones de la ciencia política

Dieter Nohlen considera en el primer ensayo que la ciencia política integra seis dimensiones: la primera es la *dimensión normativa*, que alude a valores y objetivos de la política; la segunda es la *dimensión teórica*, que se refiere a la formación de conceptos e integra el análisis de la realidad a partir de axiomas y modelos teóricos; la tercera es la *dimensión empírica*, que enfoca a *lo que es* en contraste con *lo que debe ser*; la cuarta es la *dimensión comparativa*, que se funda en la comparación como método de análisis causal; la quinta es la *dimensión práctica*, que consiste en hacer valer en la práctica las experiencias teóricas y empíricas y de ponerlas al servicio del sistema político-institu-

cional. La sexta, finalmente, es la *dimensión evaluativa*; “llama la atención al hecho que la ciencia política se dedica no sólo a analizar la realidad, sino también a enjuiciarla”.

Si bien los ensayos pueden corresponder con varias de estas dimensiones, de manera estricta cada uno de ellos prioriza alguna de ellas. Para efectos de esta introducción se considera la dimensión prioritaria en la que se ubican.

Si la dimensión normativa alude a valores y objetivos de la política, en esta dimensión se pueden agrupar prioritariamente a “Los sistemas electorales de los países árabes e islámicos”, porque analiza la función ambivalente de las elecciones, en la que, por una parte, la apertura política y la democratización son un valor y objetivo de la política que se enfrenta al valor opuesto, de allí la ambivalencia, consistente en que las elecciones pueden servir también como instrumento de apoyo para generar mayor estabilidad a un régimen autoritario.

“Sistema electoral y jurisdicción constitucional. El caso alemán —con una mirada a Venezuela—”, corresponde a la dimensión normativa, porque analiza el valor de la igualdad de voto en el caso alemán, y el valor del estado de derecho en el caso venezolano, como se detalló en la descripción temática del ensayo. “El principio de la igualdad del valor de logro. Una *idée fixe* del Tribunal Constitucional Federal de Alemania”, se incluye en esta dimensión, porque en él se analizan dos perspectivas de un valor y objetivo de la política, que tiene distinto significado cuando se ubica en el ámbito del derecho al sufragio que cuando se traslada al ámbito de los sistemas electorales: se trata del principio de igualdad y la posibilidad de trasladarlo del derecho al sufragio, a la conversión de votos en escaños y las consecuencias que ello puede tener para la integración de un órgano colegiado como el parlamento. Este tema también es tratado en “El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada”.

En “Justicia electoral y democracia en América Latina” se trata sobre los estándares normativos que conviene cumplir para que se realicen elecciones libres y honestas, y la cultura política, que en general en Latinoamérica va en contra de esos valores. En otras cuatro contribuciones referidas a América Latina (VIII, XIV, XV) y también en la entrevista, Nohlen aborda un tema que se ubica en la dimensión normativa de la ciencia política, y que es fundamental para él, que ha estudiado científicamente la política de la región latinoamericana durante más de cuarenta años. Se trata del cambio, en algunos países, de la democracia representativa a otro tipo de democracia: la directa o plebiscitaria, que ya no se puede considerar democracia. Nohlen aborda este fenómeno en diversos planos. Por una parte, en el pla-

INTRODUCCIÓN

9

no del fenómeno mismo. Allí, lo observa, lo describe respecto de países en lo individual o de manera comparativa, y se refiere a sus posibles causas y efectos. Desde otra perspectiva, se refiere al tratamiento que le dan los organismos regionales que por cuestiones probablemente diplomáticas incluyen en el mismo concepto de democracia a países con democracias representativas y con autoritarismos plebiscitarios, pero también a los académicos que en sus investigaciones y evaluaciones sobre la calidad de la democracia y las elecciones siguen incluyendo en el mismo concepto a realidades y valores u objetivos de la política completamente diferentes.

Dieter Nohlen es especialmente riguroso con la formación de conceptos y con la capacidad de generalización de conclusiones, que se conviertan en teorías. Para él, en el ámbito de las ciencias sociales la posibilidad de generalizaciones se restringe a las teorías de corto o mediano alcance. El contexto limita o posibilita la función teórica de la ciencia política. En esta concepción de lo teórico debe entenderse la inclusión de sus estudios en la dimensión teórica de la ciencia política. Así se demuestra en el tratamiento conceptual y teórico que da Nohlen a los ensayos que contienen este libro. Considerando que los conceptos y la teoría están siempre presentes en el tratamiento científico de un objeto de estudio, resulta difícil incluir o excluir los ensayos que integran el libro en esta dimensión. Sin embargo, sí es posible destacar la dimensión teórica en “Principio mayoritario y principio proporcional”, en el que se cuenta la historia de la formación de los conceptos del principio de mayoría y representación proporcional y la explicación del bagaje teórico que contienen. Asimismo, en “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, en donde se muestra el debate sobre el resultado de la investigación de los autores clásicos de la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos y la posibilidad de su generalización hasta convertirse en leyes sociológicas. También, “Sistemas electorales y formación de mayorías”, en donde se llega a una generalización de los resultados de la investigación sobre el impacto de los sistemas electorales mayoritarios y de representación proporcional en la formación de *manufactured majorities*.

Así, Nohlen es un comparatista. Para él, la dimensión empírica y la dimensión comparativa de la ciencia política están estrechamente vinculadas. Lo empírico supone lo comparativo. En su concepción metodológica, el método comparado es un sustituto del experimento, que en las ciencias naturales constituye la parte esencial del proceder científico. Pero igualmente importante que las variables independientes y dependientes comparadas, son las variables interviniéntes o de contexto. Para Nohlen, lo empírico incluye, en la tradición de Max Weber, lo histórico, lo contextual.

Con estas consideraciones en mente, también resulta difícil incluir o excluir ensayos en esta dimensión de la ciencia política, porque la totalidad de ellos tienen una dimensión comparada o empírica. Podrían destacarse, sin embargo, nueve ensayos con una clara perspectiva empírica y comparada (IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII).

Por tanto, Dieter Nohlen tiene una posición claramente definida respecto de la *dimensión práctica* de la ciencia política, consistente en hacer valer en la práctica las experiencias teóricas y empíricas y de ponerlas al servicio del sistema político-institucional. Para él, existen básicamente dos aproximaciones a esta dimensión: una normativo-abstracta y otra histórico-empírica (véase Nohlen 2003: 103). El autor es el representante de la aproximación histórico-empírica, que, al contrario de la normativo-abstracta, sostiene que no hay sistemas ideales; por lo tanto, no hay ninguna solución institucional general. Aun cuando existiera un sistema ideal, no hay forma de imponer una solución institucional, porque las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto, y las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos (Nohlen 2003: 104). En el presente libro se puede destacar el ensayo sobre “La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán” como parte de la dimensión práctica de la ciencia política.

Finalmente, Nohlen se refiere a la dimensión evaluativa de la ciencia política, sobre todo en el último ensayo, “El principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina. Un discurso”. Allí destaca el problema que presenta sobre todo la ciencia política de corriente empírico-cuantitativa respecto de no definir adecuadamente antes de medir y por consecuencia evaluar, y en no respetar la lógica de la comparación, que impone respetar las categorías conceptuales. El problema se presenta respecto de América Latina, cuando diversas encuestas o informes incluyen a democracias y régimenes autoritarios en una misma categoría para efectos de comparación y de medición del apoyo a la democracia o de la calidad democrática de las elecciones.

3. Vinculación sistemática. Los ensayos y las necesidades que cubren para la justicia electoral

En el primer ensayo el autor señala también que “la extensión de las elecciones a partir de la tercera ola de la democratización ha ocasionado el surgimiento de ciertas necesidades que involucran a la ciencia política”. *La primera necesidad* se refiere al objeto de estudio y a la diferenciación entre

INTRODUCCIÓN

11

elecciones de diferente calidad. Esta necesidad se puede vincular con la dimensión evaluativa de la ciencia política. Los ensayos sobre elecciones árabes cubren esa necesidad de la calidad de las elecciones. Pero también *El principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina. Un discurso*, en el que destaca la necesidad de diferenciar entre los conceptos de democracia cuando se va a llevar a cabo una evaluación comparada.

La segunda necesidad consiste en el desarrollo de la ciencia política hacia el estudio de las elecciones en contextos políticos diferentes. Primero, los sistemas electorales y sus efectos y el comportamiento electoral. Segundo, con la extensión de lo electoral. Así, un grupo de ensayos se refieren a los sistemas electorales, ya sea a sus elementos técnicos o a la relación causal con otros fenómenos; es decir, a los fenómenos electorales que fueron objeto de estudio de la ciencia política, sobre todo en el contexto de democracias occidentales (II, III, IV, V, VI, VII, X, XI, XII). Otro grupo de ensayos se refieren a la ampliación a otros fenómenos, en los que la desconfianza en la organización y en los resultados electorales han dado lugar a incluir en los objetos de estudio de la ciencia política a la organización o judicialización de las elecciones (IV, VIII, IX, XIII, XIV, XV).

La tercera necesidad se refiere al estudio de las reformas institucionales. En esta categoría se incluye “La reforma al sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán” y “Los sistemas electorales en los países árabes e islámicos”.

La cuarta necesidad es la relativa a la judicialización de la política y politización de la justicia. Aquí se incluyen cuatro ensayos (X, XI, XII, XIII).

Hasta aquí se ha descrito el contenido del libro a partir de tres criterios, uno temático, correspondiente a la vinculación material de los ensayos, y dos sistemáticos, en los que se han agrupado los ensayos de acuerdo con la dimensión de la ciencia política que cumplen o la necesidad de la justicia electoral que es cubierta por los ensayos incluidos.

Para concluir esta introducción quisiera retomar el concepto de justicia electoral que se utiliza en este libro, que incluye, por una parte, “los estándares normativos que conviene cumplir para que se realicen elecciones libres y honestas y por otro al aparato administrativo judicial llamado a organizar elecciones acorde con las ideas que nutren el concepto mismo de justicia electoral”.

Este libro llama la atención sobre un fenómeno que sucede en México desde hace ya varios años, consistente en reducir el concepto de justicia electoral a lo jurisdiccional. Esta tendencia puede tener consecuencias negativas desde dos puntos de vista. Por una parte, porque traspasa la responsabilidad de la justicia electoral a las instituciones electorales. Ello no fomenta nece-

sariamente la formación de ciudadanos y actores políticos convencidos de que sus actos deben buscar la justicia electoral, porque saben que los déficits en los estándares normativos que la justicia electoral implica pueden ser subsanados por las instituciones electorales, sobre todo las jurisdiccionales. La justicia electoral, entendida como institución electoral, se transforma en un instrumento de la competencia política. Como señala Dieter Nohlen en el primer ensayo, “la judicialización electoral de la política trae consigo que la política no desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a los valores democráticos *per se*. En última instancia, los conflictos no se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos, sino mediante decisiones jurisdiccionales”.

Por otra parte, desde otro punto de vista y con otro objetivo, porque el conocimiento de lo electoral se concentra en lo que contienen las sentencias electorales, las sentencias se convierten en el criterio o parámetro para determinar si el conocimiento de lo electoral es correcto científicamente, cuando muchas veces lo que resuelven los jueces electorales no toma en cuenta el estado actual, comparado e internacional de la investigación electoral. Ello lleva a un riesgoso parroquialismo en el conocimiento electoral y a la creación de un conocimiento endógeno sobre el fenómeno de las elecciones y de la justicia electoral. Siguiendo a Dieter Nohlen (véase el I ensayo) sería importante que los jueces electorales tomaran en cuenta el conocimiento comparado y el estado del arte sobre las elecciones en el mundo, no sólo el estado del arte judicial, sino también el estado del arte conceptual y teórico proveniente de disciplinas diferentes al derecho. El tratamiento judicial de las elecciones no puede dejar de considerar el conocimiento de las elecciones proveniente de otras disciplinas científicas que también se ocupan del estudio de las elecciones, como la ciencia política. Precisamente, la ciencia política llama la atención sobre el carácter político y no sólo jurídico del quehacer de los jueces electorales. Como advierte el autor, “el derecho sustituye a la política. Al mismo tiempo, los juristas parecen perder de vista el carácter político de su quehacer... Olvidan que deciden en temas políticos y que sus decisiones tienen impactos políticos. No distinguen entre procedimiento y tipos de argumentación por un lado que por cierto son jurídicos, y contenidos por el otro, que no menos cierto son de tipo político”.

Para posibilitar la incorporación del conocimiento comparado —jurisdiccional y académico— e interdisciplinario en la investigación sobre la justicia electoral, habría que considerar que la autoridad de una sentencia es suficiente para que la sentencia sea obligatoria, pero esa obligatoriedad no se debiera trasladar a la academia en el tratamiento de las elecciones como objeto de estudio. El argumento de autoridad no puede obligar a los acadé-

micos. La academia no forma parte de la línea jerárquica del Poder Judicial. Para el académico, las sentencias son finalmente material empírico, como lo ha señalado alguna vez Max Weber al afirmar que “cuando lo normativamente válido pasa a ser objeto de la investigación empírica, pierde en cuanto objeto, su carácter de norma: se lo trata como algo que ‘es’, no como algo que ‘vale’” (Max Weber 2001 [1917], 260).

Confío en que este libro contribuya a llamar la atención sobre la relevancia de la ciencia política para la justicia electoral, sobre todo en un contexto de judicialización de la justicia electoral. Agradezco mucho a Dieter Nohlen la oportunidad de introducir y editar este libro; ello ha representado para mí una invaluable posibilidad para aprender al leerlo y, como diría Hannah Arendt, para *comprender* al escribir esta introducción.

Agradezco mucho también, y a nombre de Dieter Nohlen, al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por la publicación de este libro.

José REYNOSO NÚÑEZ*

* Doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg; consejero electoral en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

I. CIENCIA POLÍTICA Y JUSTICIA ELECTORAL¹

El objeto de este primer ensayo que escogí como título de la compilación vincula mi disciplina, la ciencia política, con un quehacer práctico: el ejercicio de la justicia electoral. Este tema me permite transmitir mi convicción de que la ciencia política tiene una vocación práctica. La selección del tema, además, me permite referirme no sólo a un objeto de estudio, sino también a la ciencia política como disciplina científica: cómo ella aborda el objeto de estudio y cuál es el aporte que se puede esperar de ella en cuanto a resultados científicos y a la consultoría política. Estas reflexiones llenan la primera parte de mi ensayo.

Otra de mis motivaciones para la opción temática consistió en que la ciencia política es una disciplina científica bastante joven en América Latina, con un desarrollo visiblemente desigual. A menudo sus representantes en las universidades profesan ideas de una disciplina comprometida con una causa política o ideológica poco compatible con el estándar de la ciencia política como ciencia, o sea, con el estudio *sine ira et studio* de las instituciones políticas o de las políticas públicas. Al otro extremo se observa una comprensión de la ciencia política como ciencia cuantitativa-estadística, parecida a las ciencias naturales, que sustituye la comprensión cualitativa por la medición cuantitativa, la lógica de la investigación por la matemática, la relevancia por la precisión. Frente a esta situación, conviene diseñar a partir de mi propia experiencia de investigador y docente, un cuadro distinto de la ciencia política como ciencia de calidad comprensiva, orientada hacia el análisis contextual de la política y con vocación a la consultoría política.

En la segunda parte de mi ensayo me voy a referir a la justicia electoral, un tema de alta importancia para la parte de la legitimidad de entrada de la democracia, que sigue siendo muy debatido en el marco de la mejora de la participación ciudadana en la política. Es parte también del

¹ Conferencia magistral pronunciada en el Seminario Internacional “Democracia en un mundo global. Crisis y gobernanza en América Latina y Europa”, llevado a cabo en el auditorio “Sala de Lectura” del *campus* Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California el 30 de agosto de 2013.

estudio de la calidad de la democracia y su medición. En la actualidad hay enormes esfuerzos científicos para mejorar el sistema de evaluación de las elecciones; por ejemplo, en el marco del Electoral Integrity Project, liderado por Pippa Norris, que se propone investigar por qué las elecciones fallan y qué se puede hacer para que esto no pase. Sin embargo, mientras que este proyecto se orienta en la parte empírica medible, en cuestiones de precisión y *ranking* internacional, mis consideraciones presentan un ejemplo de cómo tratar el tema en términos empíricos comprensivos, enfocando el contexto y por último el caso individual.

1. Dimensiones de la ciencia política

Pasando a la ciencia política como disciplina, hace poco, en una universidad colombiana, me preguntaron por las características básicas de la ciencia política, como yo las veo. Traté de dar una respuesta de síntesis. La ciencia política es una disciplina científica que se destaca por su capacidad multidisciplinaria y de integración interdisciplinaria. Estudia la política con base en múltiples enfoques y métodos, lo que implica que la disciplina se acerca, según el enfoque y el método que escogen los polítólogos en sus investigaciones, a disciplinas vecinas, como la filosofía política, la historia, el derecho, la sociología, la economía, entre otras. Son estas múltiples orientaciones que la ciencia política es capaz de integrar. Para determinarlo en relación con su núcleo como disciplina científica, mi respuesta consistió en diferenciar entre seis dimensiones que la ciencia política integra: la normativa, la teórica, la empírica, la comparativa, la práctica, y la evaluativa. Por cierto, estas dimensiones se muestran interconectadas. Les diferenciamos por razones analíticas. Vamos a repasar rápidamente estas seis dimensiones.

La primera dimensión, *la normativa*, alude a valores y objetivos de la política; por ejemplo, a la libertad y la equidad, al buen orden, y al bien común. Se refiere a lo deseado y lo deseable, a lo que debe ser. Es una dimensión clásica de la ciencia política. Aunque ha perdido importancia en el quehacer del polítólogo hoy en día, nunca debería ser descartada. Por otra parte, consideraciones normativas son las que motivan a menudo a los jóvenes a estudiar ciencia política.

La segunda dimensión, *la teórica*, integra la formación de conceptos, muy importantes para conocer la realidad, porque sólo a través de ellos la construimos y percibimos, e integra también el análisis de la realidad a partir de axiomas y modelos teóricos, de modo que su comprensión y/o explicación se realiza a través de un procedimiento más bien deductivo.

La tercera dimensión, *la empírica*, enfoca a lo que es —en contraste con lo que debe ser—. La ciencia política empírica se centra en el análisis de la realidad, y consta de una gran variedad de enfoques y métodos, todos dirigidos hacia una mejor comprensión o explicación de ella. Conviene considerar que el proceso cognitivo es preferentemente inductivo. Las teorías emanan de lo empírico y se encuentran constantemente en procesos de comprobación o refutación; por ejemplo, a través del procedimiento de falsificación dentro de la postura cognitiva de que las teorías son ciertas sólo hasta que no se encuentra un caso que las contradice.

La cuarta dimensión, *la comparativa*, se funda en la comparación como método de análisis causal, que es el método que en ciencias sociales sustituye el experimento de las ciencias naturales. La comparación sirve también para ordenar los objetos de estudio y para ampliar el conocimiento a través de clasificaciones, tipologías y modelos. La comparación hoy en día no se refiere sólo a los objetos de estudio, sino también a su correspondiente entorno. El análisis de la interrelación de los factores, diferenciados entre factores independiente y dependiente, integra también los factores de contexto que pueden marcar la diferencia, pues explican por qué un determinado factor independiente tenga en un caso este y en otro caso otro efecto sobre el factor dependiente, y permite precisar la supuesta causalidad entre los factores observados.

La quinta dimensión, *la práctica*, consiste en hacer valer en la práctica las experiencias teóricas y empíricas y de ponerlas al servicio de la política y del sistema político-institucional; lo que pasa, por ejemplo, a través de elaborar propuestas de reforma. Aquí hay que diferenciar entre diseños institucionales según el *best system approach* o según el enfoque contextualizado, o sea, según supuestos ahistóricos o según consideraciones históricas. En el último caso, la ciencia política toma en cuenta el contexto; es decir, el entorno histórico, económico, social, cultural, político, en el cual tienen que operar los instrumentos técnicos de una sugerida reforma y evaluar las probables consecuencias que estos podrían conllevar.

La sexta dimensión, *la evaluativa*, llama la atención al hecho de que la ciencia política se dedica no sólo a analizar la realidad, sino también a enjuiciarla. Lo hace por comparación. Así, se miden los resultados de la política, recientemente la calidad de la democracia, y también la pureza de las elecciones, aplicando parámetros normativos o comparativos. En el primer caso, la comparación de un determinado caso o país se realiza con lo deseable; en el segundo, con otros casos o países, sea a nivel regional o universal. En el último caso se procede de forma comprehensiva al comparar casos escogidos, aptos para tal ejercicio, porque obviamente el resultado de

la comparación depende de la selección de los casos, o de forma estadística, comparando con la mayor cantidad de casos y la media resultante, a veces por medio de un *ranking* internacional.

No cabe duda que la ciencia política como disciplina, gracias a su multidisciplinariedad interna y su vocación interdisciplinaria, constituye un recurso amplísimo de análisis y consultoría para cualquier ámbito de la política. Aunque el cabal cumplimiento de tales funciones es dependiente del desarrollo de la disciplina en determinados lugares, el diálogo con ella es (para decir lo menos) oportuno y aconsejable. En la misma medida este diálogo influye también (por el reto que significa) en el propio desarrollo de la disciplina como recurso de la política. Así, ciencia política y justicia electoral, los ejes de nuestro tema, pueden retroalimentarse mutuamente.

2. *Dimensiones de la justicia electoral*

Si pasamos a la justicia electoral, ella, como concepto, se refiere por un lado a los estándares normativos que conviene cumplir para que se realicen elecciones libres y honestas; por otro, al aparato administrativo-judicial llamado a organizar elecciones acordes con las ideas que nutren el concepto mismo de justicia electoral. Se ha hablado también de poder electoral para marcar su independencia frente a los demás órganos del Estado. Sin embargo, en el caso de lo administrativo-judicial de las elecciones, no se trata de un poder entre los demás poderes, a nivel equivalente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino de un servicio del Estado, para que la constitución de sus órganos emanen de la voluntad popular; en otros términos, para que se realice la democracia. Por eso se utiliza a veces el término “función electoral”, definida según el *Tratado de derecho electoral comparado*,² como el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales actividades “destinadas a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de la conversión de los votos efectivamente emitidos en escaños y puestos de elección popular”, las que solamente pueden realizarse de manera legítima en apego al principio de legalidad.

Conviene diferenciar entre cuatro dimensiones de la función electoral: la registral, la organizativo-gerencial, la de control y fiscalizadora, y la jurisdiccional.

² La primera edición de este libro se publicó en 1998; la segunda, aumentada y actualizada, en 2007, ambas por el Fondo de Cultura Económica.

La *dimensión registral* alude primero a los procesos a través de los cuales los ciudadanos adquieren el derecho de participar en los procesos electorales de manera legítima, y, segundo, a los procesos a través de los cuales se acredita la personalidad jurídica de las personas morales que tienen derecho a participar como individuos o colectivos en las contiendas electorales.

La *dimensión organizativo-gerencial* se refiere a todas las actividades estipuladas por leyes y reglamentos y destinadas a la organización de los procesos electorales: por ejemplo, mesas y boletas electorales, recintos y urnas, escrutinios y mecanismos de control.

La *dimensión de control y fiscalizadora* se refiere a las condiciones de competencia, una dimensión que recientemente aumentó en importancia por la extensión de las atribuciones de la función electoral en el ámbito del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales y el del acceso de los contendientes, candidatos y partidos, a los medios de comunicación.

La *dimensión jurisdiccional* se refiere, según el ya mencionado *Tratado*, “a la sanción jurídica de los actos electorales, ya sea de manera directa mediante los procedimientos y atribuciones otorgados por la ley a los órganos encargados de impartir justicia, o mediante procesos de impugnación y querella iniciados por los propios participantes en los procesos electorales”.

3. *La relación entre ciencia política y justicia electoral*

Observando la relación entre ciencia política y justicia electoral, mi tesis es que las recientes tendencias a ampliar las atribuciones de la justicia electoral han contribuido a volver el diálogo entre ellas más necesario. ¿Cuáles son las razones que lo explican?

La primera razón reside en la mayor importancia dada al desarrollo de la democracia y de su consolidación. Este desarrollo es percibido como dependiente de la realización de elecciones libres y honestas, objetivo que tropieza con la cultura política en algunas partes del mundo de reciente democratización y el legado de elecciones fraudulentas. Este conflicto lleva a dar mayor atención a los fenómenos que ponen en entredicho la pureza de las elecciones, y que son justamente objetos de estudio de la ciencia política.

La segunda razón se encuentra en la mayor atención a las condiciones de competencia y de igualdad en las que se desarrollan las elecciones, condiciones que pueden determinar los resultados electorales. En la teoría de la democracia se supone que el desarrollo de un sistema político hacia una democracia estable es dependiente no sólo de la participación, sino también

de la contestación, de elecciones libres y de pluralismo político. Estos son los elementos básicos de la democracia por los que vela la justicia electoral, y al mismo tiempo son desde siempre objetos de estudio predilectos de la ciencia política. En este sentido, no cabe duda que los sistemas electorales y los partidos políticos constituyen un incuestionable núcleo de esta disciplina

La tercera razón existe en el invariable discurso político sobre la legitimidad de la democracia. Distinguiendo entre legitimidad de entrada y legitimidad de salida, en el discurso público (especialmente el de los activistas, sobre todo en los grupos de la sociedad civil) sigue dándose mayor énfasis en la legitimidad de entrada. A la creación, garantía y permanencia de este tipo de legitimidad, por un lado contribuye decididamente la justicia electoral, y a su estudio, por el otro, se dedica como disciplina científica, sobre todo la ciencia política. Se olvida a menudo que la democracia en su permanencia y consolidación es también dependiente de la legitimidad de salida, de los resultados de la democracia a nivel de las políticas públicas. Es un campo que comparte la ciencia política con otras disciplinas, específicamente la política económica y de desarrollo con la economía. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan por debajo de un cierto límite tolerable, parece difícil el mantenimiento de la afección de la gente con la democracia, sus instituciones y procedimientos democráticos, como demuestran las encuestas sobre la preferencia por y la satisfacción con la democracia. Y es otra vez la ciencia política la que puede llamar la atención al necesario balance entre ambos tipos de legitimidad, pues a veces los propulsores de mayor legitimidad de entrada proponen reformas institucionales que contrarrestan a la gobernabilidad democrática, y así a la legitimidad de salida. Conviene recordar que lo perverso de unas muy lindas ideas de reforma se demuestra sólo al ponerlas en práctica. Esto es especialmente cierto respecto al campo de la participación, en el que florecen ideas de mayor participación que parecen lindas, pero no sirven para la práctica. La ciencia política dispone de un conocimiento comparativo que permite evaluar mejor tales ideas antes de ponerlas en práctica. Estas tres razones contribuyen a dar una mayor incidencia a la ciencia política en el cumplimiento de la justicia electoral, pues es ella la llamada a estudiar los efectos de dichos fenómenos y de cómo atenderlos.

4. La justicia electoral como objeto de la ciencia política

Por otra parte, la extensión de las elecciones a partir de la tercera ola de democratización ha propiciado el surgimiento de ciertas necesidades que involucran a la ciencia política:

La primera necesidad alude al objeto de estudio (las elecciones), y a la imprescindible diferenciación entre elecciones de diferente calidad. Considerando primero que lo electoral en sí mismo no basta para con la democracia constitucional, las elecciones en el mundo corresponden a diferentes grados de cumplimiento con los estándares internacionales de elecciones democráticas.

La segunda necesidad consiste en el desarrollo de la ciencia política hacia el estudio de las elecciones en contextos políticos diferentes. En un principio, en relación con lo electoral, la ciencia política se dedicó a estudiar, por un lado —y desde una perspectiva institucionalista— los sistemas electorales y sus efectos sobre los sistemas de partidos políticos; por el otro —y desde una perspectiva sociológica—, el comportamiento electoral. Con la extensión de lo electoral en el mundo ha aumentado el problema de la relación de las instituciones y mecanismos democráticos con un contexto diferente, con una cultura política poco proclive a un funcionamiento y a resultados similares a los mostrados en los países de origen de estas instituciones. Es precisamente en el campo de la justicia electoral, en el ámbito administrativo-judicial de las elecciones, donde el factor sociológico interviene con fuerza. Vale recordar las consideraciones que W. J. M. Mackenzie, hizo a principios de los años sesenta en su famoso libro sobre *Elecciones libres*, las cuales subrayan lo difícil de la institucionalización de elecciones libres cuando los contextos son muy distintos de los previstos por la doctrina de las elecciones libres. Lo cito: “el sistema (de elecciones libres) tiene una lógica propia independiente de la Historia, pero su aplicación práctica es histórica y lleva la impronta que marcan la idiosincrasia y las condiciones de vida de las diversas naciones... Su futuro depende, pues, de la posibilidad de adaptación a países para los que la historia occidental significa muy poco”.

La tercera necesidad resultante de la extensión de las atribuciones de la función electoral se produjo en el ámbito de las reformas institucionales. Desde el inicio mismo de este proceso de extensión de lo electoral en el mundo, la ciencia política iba a estudiar la transferencia de modelos institucionales. La necesidad existe en cuidarse de copiar modelos de organización de lo electoral, extraídos de las democracias consolidadas, y de encontrar soluciones que corresponden a las condiciones y a las experiencias del lugar. Es por esto que ha sido urgente y útil elaborar desde la ciencia política, en cooperación con el derecho constitucional, el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, que por supuesto necesita una renovación periódica de su contenido comparativo (véase nota 2). En contraste, se recuerda probablemente el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo y la propuesta ahistorical de algunos polítólogos muy apegados a la idea de la superiori-

dad teórica del parlamentarismo sobre el presidencialismo, de sustituir en América Latina el presidencialismo por el parlamentarismo. La respuesta científica era que sería necesario tomar en cuenta el contexto (véase mi libro *El contexto hace la diferencia*, publicado en 2003 por la UNAM), y al hacerlo, el análisis contextual mostró que efectivamente, la tesis que proponía la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo no se pudo confirmar. La respuesta política comprobante fue que en ningún país la propuesta resultó viable.

Finalmente, la cuarta necesidad resultante de la extensión de las funciones de la justicia electoral alude a un doble peligro; por un lado, a la judicialización de la política; por el otro, a la politización de la justicia electoral. La judicialización electoral de la política trae consigo que la política no desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a los valores democráticos *per se*. En última instancia, los conflictos no se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos, sino mediante decisiones jurisdiccionales. La judicialización de la política en general parece no restringirse a América Latina. Donde existen tribunales constitucionales, como en Alemania y España, el proceso de toma de decisión parece cada vez menos terminar con el voto parlamentario, sino con sentencias de los supremos tribunales. El método mayoritario como método de decisión democrático o representativo pierde constantemente en importancia. El derecho sustituye a la política. Al mismo tiempo, los juristas parecen perder de vista el carácter político de su quehacer, insinuando, como en el caso del presidente del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, que las decisiones del Tribunal expresan sólo consideraciones de derecho. Olvidan que deciden en temas políticos, y que sus decisiones tienen impactos políticos. No distinguen entre procedimiento y tipos de argumentación, por un lado, que por cierto son jurídicos, y contenidos, por el otro, que no menos cierto son de tipo político.

Por otro lado, se observa una mayor politización de la justicia electoral, sobre todo en la percepción de la gente, lo que encaja perfectamente bien en la cultura política predominante en la región latinoamericana. Esta tendencia observable depende no tanto del fortalecimiento de los órganos electorales en el sentido de su mayor independencia y autonomía, sino de la enorme ampliación de sus competencias. Cuando la justicia electoral no sólo es responsable de organizar y controlar el proceso electoral conforme a parámetros del Estado de derecho, sino incide también en los partidos políticos, en su vida interna, en su financiación y en las campañas electorales, entonces toma decisiones en un campo políticamente muy sensible, y es ampliamente percibido como jugador político. Así, el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que

la renovación personal de su plantel 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 de 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. En ambos casos (en el de la judicialización de la política y el de la politización de la función electoral), la ciencia política como disciplina crítica de la realidad está llamada a poner luz sobre tales tendencias.

II. PRINCIPIO MAYORITARIO Y PRINCIPIO PROPORCIONAL

En el estudio de los sistemas electorales y sus efectos es de importancia fundamental y categórica la distinción de dos principios: el principio mayoritario y el principio proporcional. Para bien definirlos hay que seguir diferenciando, pues ambos principios se pueden entender como principios de decisión y principios de representación. En el primer caso, los principios mayoritario y proporcional sirven para tomar decisiones; en el segundo caso, para formar representaciones políticas. Desde que hice esta doble distinción para los sistemas electorales en 1969 (véase Sternberger/Vogel 1969), más elaborada en 1978 (véase Nohlen 1981), el interés por indagar los fundamentos, estructuras, efectos y límites de los principios mayoritario y proporcional no ha dejado de crecer (véanse Hein 1983; Gérard, 1993; Pasquino 2010; Przeworski 2010, entre otros). Esta observación se refiere a muchos ámbitos de debate; por supuesto al ámbito de los sistemas electorales (véase el siguiente ensayo de este libro), pero también al ámbito de los modelos de democracia, concerniente al dualismo entre democracia de competencia o confrontación (más mayoritaria) y democracia de concordancia (más proporcional/consensual; véase Lijphart 2012), a los ámbitos de la democracia directa (más mayoritaria, véase Sartori 1987) y de la democracia deliberativa (de diálogo y más proporcional/consensual; véase Habermas 1999), y al ámbito de los límites de ambos principios (respecto al mayoritario, véase Guggenberger/Offe 1984), especialmente controversial entre la teoría pluralista de la democracia (véanse Dahl 1971; Bobbio 1984) y su asociación con el Estado de derecho, por un lado, y la práctica política que se resume en la concepción de que el poder de la mayoría es absoluto, por otro (véase la XV contribución a este libro).

El siguiente ensayo que escribí a mitad de los años setenta, debidamente revisado, recoge la historia de los principios mayoritario y proporcional. Hace ver su lento desarrollo a través de los siglos hacia la concepción que hoy vinculamos con ellos. Mientras que al inicio el principio mayoritario era debatido como regla de decisión y de innovación técnica frente a la unanimidad, casi sin relación con el tipo de sistema político, posteriormente se observa su interrelación con el desarrollo de la democracia representativa, su percepción como principio de representación estrechamente vinculado

con la democracia. Sin embargo, pasó sólo poco tiempo para que se desarrollara su alternativa, el principio de la representación proporcional, o sea, de inclusión de las minorías en la representación política, así como el principio de decisión proporcional, de llegar a decisiones a través del diálogo, de la negociación, del compromiso, y finalmente del consenso, o sea, de la mayor inclusión posible de la minoría en el proceso de toma de decisiones.

1. *El principio mayoritario*

El principio mayoritario, de acuerdo con el cual es la mayoría de los votos la que decide, es, ante todo, “un medio formal de alcanzar una decisión común por vía de disenso” (Scheuner 1973: 13). Desde el punto de vista de la evolución de las ideas y de la historia constitucional, es un principio que se distingue, ante todo, de la exigencia de unanimidad y concordia en las decisiones. Era una exigencia propia de la Edad Media, pero que no resultó ajena a las teorías democrático-radicales desde Jean Jacques Rousseau en adelante. Lo que tenía que reconocerse era que la voluntad de una mayoría de un colectivo fuera legítima expresión de la voluntad de todo el colectivo. El ascenso del principio mayoritario hasta alcanzar hoy una validez casi universal y no solamente en la esfera política está estrechamente vinculado al desarrollo de las ideas y a la evolución constitucional europea desde la baja Edad Media hasta la implantación de instituciones representativas modernas.

Sin embargo, ya encontramos aplicaciones del principio mayoritario con anterioridad (véanse Busolt y Swoboda 1920-26; Staveley 1972). En la *polis* griega, la regla de la mayoría, en las diversas formas de la votación —por aclamación, a mano alzada (*cheirotonia*) o de la muestra de la tarjeta (*ostrakismos*)— se unía al gobierno del pueblo; esto es, a la participación directa de los ciudadanos (plenos) en las decisiones políticas. El principio numérico de contar a los asistentes fortaleció la correspondencia entre el principio de igualdad, la regla de la mayoría y la democracia, que ya se da en Aristóteles (*La política*), y que habría de sufrir ataques en la teoría política griega desde dos posiciones: por un lado, a través de los reparos elitistas a la decisión mayoritaria, como aparecen formulados por Platón (*Politeia*, VI: 488 y 565); por otro lado, por la atención prestada al sorteo, considerado como un método más democrático, y para cuya aplicación se inventaron máquinas de sortear (véase Staveley 1972: 54 y ss.). También en la República romana se aplicó frecuentemente la regla de la mayoría como principio decisorio, aunque menos que en la Grecia antigua, en el sentido de una decisión de la mayoría

del pueblo; esto es, vinculado al punto de vista democrático (véase Leclercq 1971: 13 y ss.).

En las elecciones eclesiásticas, en las que cabe registrar la primera decisión según el principio del mayor número en 499, la regla mayoritaria comenzó aplicándose de modo restringido, debido al principio de la diferente cualidad de los votos, que se expresa en la fórmula de la *maior et sanior pars*. Esta fórmula significa que, “en el ejercicio del voto obtiene ventaja aquella parte que, aún, siendo menor en número, tiene una superioridad intrínseca gracias a la calidad superior de sus votos o a la mayor dignidad de los cargos con ellos elegidos” (Scheuner 1973: 22). También el candidato de la minoría se podía confirmar como electo. Tanto la minoría como la mayoría (según que se tratara del principio mayoritario o del principio de autoridad) tenían que someterse a la decisión que en la última instancia de la jerarquía eclesiástica, en las elecciones de obispo, correspondía al papa (Benson 1968). Las elecciones estaban todavía impregnadas por la ficción de la unanimidad y de la concordia, de la *unanimitas*. La *unitas* (y la *concordia*) *ecclesiae* era el objetivo más elevado, que anunciaba y garantizaba la *unitas civitas Dei* (véase Schmid 1926: 43). La decisión que se tomara era equivalente a la de la totalidad, y, debido al deber de obediencia, se conseguía el consentimiento universal.

A lo largo de toda la Edad Media el principio de la mayoría y el principio de la calidad se disputan la preeminencia en las decisiones electorales. El establecimiento de una exigencia de mayoría cualificada de dos tercios de los votos significa una valoración de la *maior* frente a la *sanior pars*. La regla de la mayoría cualificada, promulgada en el tercer concilio de Letrán, de 1179, trataba de arrebatar al emperador la posibilidad de tomar la decisión por medio de la *sanior pars*, ya que se podía suponer que “la razón reside en la mayoría, siempre que ésta comprenda a la *sanior pars*, lo que debe admitirse por los dos tercios” (Eschenburg 1970: 3 y ss.). La regla de la mayoría cualificada trataba, también, de evitar los cismas eclesiásticos.

Durante la Edad Media, las elecciones seculares estuvieron muy influidas por el derecho canónico. La idea también aquí dominante (*unanimitas*), de origen jurídico-germánico, se fue abandonando, al producirse polarizaciones electorales y a favor del principio mayoritario, que, sin embargo, aparecía mezclado con los dos componentes que habían ido configurándose en las elecciones eclesiásticas; esto es: la diferenciación cualitativa del principio mayoritario en virtud de la fórmula de la *maior et sanior pars* y la aceptación de la decisión de la mayoría por parte de la minoría en función del deber de obediencia, así como su defensa unánime frente al exterior y la unidad y funcionalidad de la totalidad. En el proceso de la separación entre un gremio

de electores y un pueblo limitado a la aclamación se fue asentando la idea de la decisión mayoritaria como consecuencia de la regulación jurídica de la elección real en 1197 (Mitteis 1944). La elección del monarca, que en principio era competencia de un número indeterminado de príncipes seculares y espirituales, acabó recayendo sobre los siete príncipes electores. Cuatro votos de los príncipes electores eran suficientes para resultar elegido. La determinación numérica del cuerpo electoral, que consiguió su regulación jurídica definitiva en la Bula de Oro de 1356, excluía el doble voto, así como las posibilidades de influencia de la curia en la decisión electoral que del doble voto se derivaban.

Renunciamos aquí a exponer la evolución del principio mayoritario en otras esferas de aplicación (como las ciudades-Estado italianas, las unidades territoriales medievales, etcétera), pero podemos concluir que ya a fines de la Edad Media se había configurado la regla mayoritaria como principio de decisión en sus dos variantes de mayoría absoluta y mayoría cualificada. Allí donde la regla mayoritaria fue suprimida de nuevo a favor de la exigencia de unanimidad, como en el caso del *liberum veto* polaco (Konopczynski 1930), o se vino a dificultar su aplicación debido al mandato imperativo (Müller 1966), la capacidad de acción de los órganos representativos se resintió o, simplemente, desapareció. Desde el punto de vista del principio político, especialmente de la concepción que nosotros hemos señalado del principio de representación, el principio mayoritario continuó estando enmarcado durante siglos en un contexto político de teoría de la representación, que se encontraba muy alejado de las concepciones modernas sobre la democracia. En un principio, la decisión mayoritaria aparece desvinculada del pensamiento democrático, originándose en las diferenciaciones dentro del electorado en función de criterios cualitativos y según la fórmula de Marsilio de Padua (1324) de la *valentior pars*, que “se ha de entender claramente en un sentido cualitativo” (Scheuner, 1973: 26). Especialmente evidente resulta este hecho en las representaciones corporativo-estamentales, cuya elección, en cuanto que procesos decisarios internos, descansaba sobre la regla de la mayoría. En otras palabras, el principio mayoritario no era aún vinculado con la democracia, pero empezó a relacionarse con ella, como se puede observar en Samuel Pufendorf en su obra escrita aún en latín *De jure naturae et gentium* (1672), donde percibe la democracia como un sistema en el que el colectivo reducido que decide concuerda con el colectivo de los que tienen que respetar la decisión colectiva. Según Pufendorf, los dos colectivos coinciden a través de la elección de los que deciden por parte de los que les votan, que son de tal manera incluidos en las decisiones, aunque no de forma directa. Que esta representación de la totalidad únicamente

pueda establecerse mediante la participación del conjunto de la población y sin diferenciación cualitativa de los grupos sociales es una idea que sólo ha podido ir imponiéndose paulatinamente a partir de la Revolución francesa.

Otro impulso dado al principio mayoritario residía en el dogma de la omnipotencia de la mayoría, a la cual ha de someterse la minoría (véase Leclercq 1971: 28 y ss.). En la teoría democrático-radical de un Jean Jacques Rousseau, la minoría tiene la obligación de reconocer la razón de una única voluntad colectiva. La voluntad de la comunidad determinada previamente de modo normativo, la *volonté générale*, no permitía que se insistiera en una actitud distinta a la de la voluntad general, que se persistiera en el error (véase Derathé 1974). A pesar de la construcción conceptual normativa —o, precisamente a causa de ella—, Rousseau admitía la determinación cuantitativa de la voluntad común, dando por entender que en la medida de mayor deliberación se acerca más a la unanimidad y de mayor grado de unanimidad, mayor correspondencia con la *volonté générale* (*Contrat social*, libro II, capítulo VI). Sin embargo, vinculaba a los ciudadanos que habían de votar según la decisión de la mayoría, a ciertos presupuestos morales: en su condición de individuo que anhela el bien común, el ciudadano, por mayoría, quiere la *volonté générale*. Por último, la teoría originada en la idea de la voluntad colectiva trataría no sólo de restablecer la unanimidad (en concreto, Rousseau la exige para las decisiones fundamentales, *Contrat Social*, IV, 2), sino volviendo a orientarse en contra del principio mayoritario (véase Scheuner 1973: 43 y ss.).

También John Locke en su *Two Treatises on Civil Government* de 1689 abogaba por el consenso de todos los individuos en el pacto originario. El proceso político, sin embargo, desde su punto de vista, se basaba en el reconocimiento ilimitado del principio mayoritario: “For, when any number of men have, by the consent of every individual, made a community, they have thereby made that community one body, with a power, to act as one body, which is only by the will and determination of the majority” (Locke 1924, tomo II, párrafo 96).¹ La evolución política de la comunidad tiene que seguir a la voluntad de la mayoría de sus ciudadanos. Locke consideraba que la validez de la teoría pactista para la protección de la *property and liberty* dependía, precisamente, de la “mayor fuerza” (*greater force*) de la decisión de la mayoría (véase Varain 1964: 241). Locke vinculaba el *majority rule* con dos

¹ “Pues cuando una cantidad de hombres, mediante el consentimiento de cada uno de ellos, ha constituido una comunidad, con ello ha convertido esa comunidad en un cuerpo, con poder para actuar como un cuerpo, lo que sólo es posible merced a la voluntad y a la determinación de la mayoría”.

ideas de suma importancia: en primer lugar con la tolerancia y el reconocimiento de la minoría en cuanto minoría; esto es, con el reconocimiento de opiniones, intereses y grupos pluralistas. Basándose en Locke, John Adams, en su influyente obra *Défense des Constitutions Américaines*, publicada en París, subrayaba el carácter de *faction* (grupo particular), incluso en la mayoría (1792, tomo II, 223). En segundo lugar, Locke vinculaba el *majority rule* con sus reflexiones sobre la composición de la representación nacional, a la que, en su época, criticaba por ser *unequal and disproportionate* (Locke 1689, tomo II: 157). Con esta concepción, los componentes pluralistas y representativos vinieron a añadirse al principio mayoritario en su transición desde el principio técnico decisorio (que, por supuesto, siguió siendo invariable), hasta el principio de representación de la democracia moderna.

Los pasos más importantes en esta dirección fueron la lenta sustitución de la representación de unidades locales (representación territorial) por la idea de una representación del pueblo a través del voto de las personas con derecho de sufragio, así como la extensión del derecho de sufragio a todas las capas del pueblo. El *majority rule* consiguió una cualidad democrática, en especial gracias a la sustitución de la mayoría del electorado (que se podía restringir por razones censitarias) por la mayoría del pueblo (véase Heinberg 1932: 463). Se organizaron partidos nacionales, orientados hacia la consecución de intereses suprarregionales o nacionales en el sentido de la consecución de una decisión mayoritaria a escala nacional, que se habría de reflejar en la composición partidista del Parlamento, para todo lo cual los partidos instrumentalizaban las circunscripciones electorales, las unidades de representación local. Las decisiones mayoritarias concretas en las circunscripciones electorales se fueron entendiendo cada vez más claramente, en función de la constitución de la mayoría y de la minoría en la representación nacional (véase Meyer 1973: 159 y ss.). Dentro del contexto del concepto y las condiciones de la democracia representativa moderna surgió, por tanto, el principio representativo de la elección mayoritaria.

Contra este desarrollo del principio mayoritario bajo la forma de una unión estrecha entre la democracia y la regla de la mayoría se alzaron en el siglo XIX voces de crítica vehemente. Estas voces se refirieron al ejemplo de la democracia en América, cuyo desarrollo era conocido merced al brillante análisis de Alexis de Tocqueville y al escrito sobre teoría de la representación más importante en el siglo XIX: las *Considerations on Representative Government*, de John Stuart Mill, publicado en 1861 (véase Birch 1964: 57 y ss.). Según De Tocqueville, pertenece a la “propia esencia del gobierno democrático el hecho de que el dominio de la mayoría es absoluto...”. La idea

de que, con el aumento del número también crece la inteligencia es “la teoría de la igualdad aplicada al entendimiento” (*Oeuvres complètes*, 1951, tomo I: 257). Este punto de vista fue recogido por Mill. El temor de que, a consecuencia del progreso irresistible en el camino hacia la igualdad y a consecuencia de la traslación del principio mayoritario desde un electorado limitado al pueblo en general, pudiera silenciarse la voz de las élites educadas minoritarias, lo llevó a tomar posición decididamente contra el principio representativo de la mayoría. Entre las condiciones del sufragio universal e igual, la consecuencia inevitable de la aplicación del principio representativo de la mayoría en relación con el predominio del número es el triunfo de una “mediocridad colectiva” (Mill 1948: 198). Con esta consideración, se planteaba ya el tema de la limitación de la aplicación de la regla mayoritaria como principio de representación, aunque por otras razones que entraron más tarde en el debate sobre la representación política. Alexis de Tocqueville, por lo demás, aportó argumentos importantes a la discusión al enumerar las premisas decisivas que a su juicio posibilitarían la conservación de la regla mayoritaria en los Estados Unidos:

Primero, “una amplia igualdad de las circunstancias vitales o una sociedad completamente homogénea”.

Segundo, “el reconocimiento de la regla mayoritaria como parte componente del orden político fundamental, esto es, un acuerdo básico en lo relativo al principio mayoritario”, y

Tercero, “la posibilidad de que la minoría se convierta alguna vez en mayoría” (*Oeuvres complètes*, 1951, 1: 257 y ss.; véanse Varain 1964: 241).

En un análisis de modelos teóricos, Roberto d'Alimonte (1974: 103 y ss.) descubrió que las dos últimas condiciones son presupuestos esenciales para el funcionamiento del principio mayoritario. Igualmente, Ulrich Scheuner (1973: 60) ha señalado como “el límite más importante para la aplicación del principio mayoritario (la) existencia de minorías permanentes, no sometidas a variaciones” de grupos determinados por razones étnicas, lingüístico-culturales, confesionales o sociales.

No es de extrañar, por tanto, que la comprensión de la aplicabilidad limitada de la regla mayoritaria madurara por primera vez en la época de la Reforma, en la época de la división confesional, y que, en su momento, el principio mayoritario fuera sustituido por otras estrategias, susceptibles de dirimir y superar las disensiones. En la doctrina proporcional del siglo XIX esta comprensión cobró una configuración concreta en materia de designación de representaciones populares.

2. *El principio proporcional*

El principio proporcional tiene raíces diversas. Desde el punto de vista de la eficacia histórica, la mayor importancia correspondía a la convicción creciente de que el principio mayoritario sólo puede aplicarse limitadamente a consecuencia de la democratización de los sistemas políticos. No es casual que el principio de la representación proporcional se considerara, en gran medida, a comienzos del siglo XX como una institución conexa con la democracia basada en el sufragio universal masculino y que se impusiera en una serie de países, paralelamente a la consecución de esta extensión del sufragio. En aquella época ya existían sistemas electorales practicables, con cuya ayuda cabía esperar que se estableciera el modelo de representación: la representación proporcional.

El desarrollo del principio de decisión proporcional se remonta al siglo XVIII y a la filosofía de la Ilustración. El origen de la reflexión es la discusión, entonces predominante, acerca del principio mayoritario, que aún no había roto sus vínculos con el principio de la unanimidad como ésta se manifestaba en la *volonté générale* de Rousseau. En la búsqueda de un *véritable voeu de la pluralité* que fuera eficaz desde un punto de vista cuantitativo, se aplicaron los métodos, entonces muy desarrollados, de las matemáticas y de las ciencias naturales para comprobar la regla mayoritaria como principio decisorio. Un sistema electoral más adecuado tendría que asegurar la infalibilidad de la *volonté générale*, al tiempo que satisfacía el anhelo de verdad y correspondía al principio de la justicia. La demostración estrictamente matemática daba a las consideraciones sobre la materia la consagración científica propia del espíritu de la época.

Jean-Charles De Borda, miembro de L'Académie Royale, en su proposición de 1770 (De Borda 1781), partía del presupuesto de que el resultado de la elección por mayoría relativa de ningún modo tiene por qué corresponder siempre con los deseos de los electores, especialmente cuando más de dos candidatos compiten por un escaño. Su idea de que la elección se hiciera *par ordre de mérite* correspondía con el modelo de votación por grados: el elector tenía que expresar el orden en que consideró al conjunto de los candidatos (orden de jerarquía). El sistema presentaba, sin embargo, grandes deficiencias (véase Tecklenburg 1911: 47 y ss.; Braunias 1932, tomo 2: 205 y ss.), y era cualquier cosa menos practicable. De Condorcet, apoyándose parcialmente en De Borda, hizo diversas propuestas de sistema electoral. De Condorcet entendía al sistema electoral como “un procedimiento de acercarse a la verdad, que se ha de leer de la voluntad de la

mayoría” (Misch 1974: 22) de forma “tal que la técnica de situar en relación proporcional mutua a los candidatos según los votos graduados que sobre ellos recayeran, al tiempo”, que servía completamente al establecimiento de la mayoría, bajo las premisas del cálculo de probabilidades, estableció una relación positiva entre el grado de la mayoría” y el “acercamiento” a la verdad” (Condorcet 1788-1789). Estas técnicas diversas, que posteriormente se unieron con sistemas practicables de la representación proporcional, no pudieron madurar, sin embargo, bajo la forma del principio representativo de la proporcionalidad, en tanto la discusión científica sobre los sistemas electorales, que se había iniciado principalmente con De Condorcet, siguió tomando como base el “supuesto de una exclusión teórica recíproca de la democracia representativa y la representación legítima de los intereses de grupo” (Misch 1974: 27).

En este sentido, la primera formulación del principio representativo de la proporcionalidad, realizada por el conde de Mirabeau en su intervención en una asamblea de la nobleza provenzal, en 1789, era prematura (*Oeuvres de Mirabeau*, 1834, tomo 1). Su sentencia de que “les états sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour l'étendue physique, soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original” (*ibidem*: 7),² constituye la primera teoría del reflejo de la representación política, que, por lo demás, estaba impregnada todavía de la idea de los organismos representativos estamentales. Por otro lado, cuando la Revolución francesa creó las condiciones para una Asamblea Nacional, y aunque predominaba la convicción de que todo ciudadano que no sea representante ha de estar representado, aún no había surgido la idea de la representación proporcional; esto es, la idea de que se ha de garantizar una representación en la Cámara también a la minoría de la circunscripción electoral. En los debates de la Asamblea Nacional, la noción de proporcionalidad se refería a la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de la población en las circunscripciones electorales, supuesto éste que se ha mantenido parcialmente en algunos países hoy en día. La época no estaba aún madura ni para un debate profundo sobre la idea de la representación proporcional ni para intentos de su aplicación práctica. En los manuales de derecho electoral todavía no se hablaba de la proporcionalidad. En la obra de Benjamín Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, de 1837, no aparece el concepto ni una sola vez. En su obra, publicada poco antes en París, *Lecciones de política, según los*

² “Los estados son para la nación lo mismo que un mapa a escala reducida para toda su extensión física, parcial o total; la copia ha de tener siempre las mismas proporciones que el original”.

principios del sistema popular representativo, Luis Fernando Rivero contestaba con absoluta convicción a la pregunta planteada por los constituyentes latino-americanos acerca de las reglas por las que debían decidirse las elecciones: “según la mayoría” (Rivero 1827: 151).

A mediados del siglo XIX, Víctor Considérant recogió la teoría del reflejo de Mirabeau, después de que, en 1839, el exprimer ministro de *L'Ancien Régime* entre 1821 y 1828, Joseph De Villèle, hubo recomendado que “para romper el monopolio representativo de un partido, los electores debían juntarse en grupos iguales... a cada uno de los cuales habría de corresponder un diputado” (Braunias 1932, tomo II: 196). Considérant partía de la discrepancia entre aplicación mecánica del principio mayoritario y fraccionamiento del cuerpo electoral (véase Misch 1974: 31), defendiendo la conclusión de que si una asamblea representativa quiere representar al electorado, cada opinión se ha de encontrar representada en relación proporcional con su influencia en el cuerpo electoral. Desde nuestro punto de vista, lo más digno de señalarse, ante todo, es su distinción conceptual entre *vote délibératif* y *vote représentatif*, “deux choses qui se ressemblent comme le jour et la nuit” (Considérant 1846: 5). De este modo, Considérant no subrayaba la separación entre el asesoramiento y la decisión, que Ferdinand Hermens considera difícilmente operativa y ajena a la realidad (1951: 55), sino la dicotomía entre el principio representativo y el principio decisorio. Mientras que en la elección de la asamblea representativa se tiene que aplicar el principio de la representación proporcional por el que se integra a la minoría —y Considérant hace una proposición electoral concreta (sistema electoral por lista) en su informe al Gran Consejo de la ciudad de Ginebra en 1846— las decisiones dentro de la Cámara se toman mediante la aplicación de la regla mayoritaria justificada por la anterior deliberación: la decisión por mayoría supone el principio de la proporcionalidad y la proporcionalidad el de la representación de la minoría.

Aunque las ideas de Considérant no encontraron una gran difusión (Tecklenburg, 1911: 195), su distinción conceptual supuso un avance de suma importancia hacia la consecución de una sistemática electoral moderna. En los decenios siguientes, especialmente en Inglaterra, y también en Francia, Suiza, Dinamarca y Bélgica, se abrió un amplio debate sobre teoría de la representación y se elaboraron unos sistemas practicables de representación proporcional, que permitieron la implantación de la proporcionalidad como principio de representación, y también de decisión. De esta manera, pudo verse “que la misma idea fue pensada al mismo tiempo en diferentes países y de modo independiente” (Braunias 1932, II: 200).

La primera aplicación de un sistema de representación proporcional bajo la forma del voto único transferible se dio en 1855, en Dinamarca, en la elección para el *Landsting*, y se debió al ministro y matemático danés Carl Christoph Andrae (véase Sternberger/Vogel 1969, primer tomo: 154 y ss.). Los puntos de referencia más importantes para la evolución posterior fueron *El sistema del voto único transferible*, de Thomas Hare (1859), que provocó un movimiento de reforma que afectó a toda Inglaterra, y las *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, de John Stuart Mill (1861), quien se apoyaba, a su vez, en Hare. La recepción de ambas obras en el continente condujo a un fortalecimiento de los fundamentos científicos de la representación proporcional, reanimó el debate científico entre partidarios y enemigos de aquélla, e intensificó la agitación a favor de la proporcionalidad en los parlamentos y en la opinión pública en general. En la propia Gran Bretaña se difundió la polémica entre John Stuart Mill y Walter Bagehot, el gran teórico del gobierno parlamentario. La perspectiva racional de Mill se contrapuso a los argumentos funcionales de Bagehot (véase Nuscheler 1969: 65). El debate ha dejado su huella en el continuo debate sobre sistemas electorales. Muchos de los argumentos más comunes se remontan a Mill o a Bagehot. Hacia fines de siglo el fortalecimiento de la componente democrática de los sistemas políticos tuvo una gran importancia en el planteamiento de la alternativa entre conseguir una representación justa de todas las opiniones e intereses del electorado en relación con el número de votos, por un lado, y el punto de vista funcional del gobierno parlamentario, por el otro. Con la difusión del derecho de sufragio a todas las capas del pueblo, la cuestión del sistema electoral se fue valorando crecientemente de acuerdo con los intereses sociales y políticos, especialmente una vez que se pudo disponer de procedimientos técnicos que permitieran conseguir una representación proporcional.

A comienzos de los años 1880, el profesor de derecho civil belga, Víctor d'Hondt (1882), y el profesor de física suizo, Eduardo Hagenbach-Bischoff (1882), entre otros, descubrieron procedimientos más simples de poner en práctica el principio proporcional, y, con ello, establecieron los fundamentos técnicos de los sistemas de representación proporcional más comunes hoy día. De este modo, también en lo relativo al principio proporcional, se habían cumplido los requisitos históricos, teóricos y, sobre todo, técnico-operativos para la categórica diferenciación entre la representación por mayoría y representación proporcional.

III. CONTROVERSIAS SOBRE SISTEMAS ELECTORALES Y SUS EFECTOS¹

El tema de este ensayo se ha situado en el pasado en el centro de atención de la ciencia política, y sigue siendo de alta importancia científica y política. Por un lado, los estudiosos más destacados del gobierno comparado se han dedicado a la relación entre sistemas electorales y partidos políticos; por otro lado, prácticamente en todos los debates sobre reforma institucional en cualquier país está presente la reforma del sistema electoral. En los discursos críticos sobre el desarrollo de la democracia y de la representación política, el sistema electoral aparece incluso como elemento clave para sanear lo que se censura. Además, la ciencia política hoy en día pretende haber progresado enormemente en el estudio de los sistemas electorales, de haber pasado de una ciencia política incipiente hacia una ciencia política madura.

En mis consideraciones, voy a proceder de manera sistemática y comparativa: sistemática, en términos de plantear determinadas cuestiones para ver cómo y con qué resultado han sido tratadas en los estudios sobre sistemas electorales y sus efectos; comparativas, en términos de confrontar las respuestas a estas cuestiones encontradas entre sí. De allí el título de mi conferencia, en el que se habla de controversias. Este proceder me facilita precisar el aporte de cada una de las respuestas al desarrollo de nuestro conocimiento sobre la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos. La comparación se nutre de los aportes claves de cinco prestigiosos investigadores de la materia: el francés Maurice Duverger, el noruego Stein Rokkan, el estadounidense Douglas W. Rae, el italiano Giovanni Sartori, y el holandés Arend Lijphart. Mi tratamiento se fundamenta en una relectura de sus aportes, tan influyentes en el estudio de nuestro objeto; sin embargo, a menudo se cita a estos maestros no por sus propias obras, sino por otras referencias a ellas. Por supuesto, aquí el tiempo no me permite transmitir la parte monográfica que procedía a mi comparación sistemática (a este respec-

¹ Texto revisado de la Conferencia magistral, pronunciada en el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Guanajuato, 27 de agosto de 2013.

to, consúltese mi artículo publicado en la *Revista Española de Ciencia Política*, número 31, de marzo de 2014). Por otra parte, dado que he estudiado yo mismo la materia desde mi condición de estudiante de la ciencia política a principios de los años sesenta y hasta la actualidad, o sea, durante medio siglo, es obvio que en mis consideraciones esté presente un sexto autor.

1. *En torno al interés cognitivo*

Comparando nuestros cinco investigadores sobre los sistemas electorales, lo primero a anotar es la diferencia en cuanto a la importancia que cada autor confiere en sus investigaciones al sistema electoral o al sistema de partidos. Así, el interés cognitivo puede dirigirse a los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos, o a los diversos factores que ejercen una influencia sobre el sistema de partidos, entre estos el sistema electoral. Duverger, Rokkan y Sartori se interesan en primerísima instancia por el sistema de partidos, pero reconocen que el sistema electoral es un factor importante, si no (en el caso de Sartori) incluso el más importante, para dirigirlo. Por ejemplo, el objetivo de Duverger es presentar una teoría general de los partidos. Con relación a la formación de los sistemas de partidos, se centra en tres factores generales, que influirían en todos los países: factores socioeconómicos, ideológicos y técnicos. Entre estos factores, Duverger presta especial atención a los factores técnicos; es decir, al sistema electoral. Las razones cambian según la versión idiomática de su obra. En la edición castellana, la particular atención se entiende porque “el régimen electoral es el más importante” entre los factores generales (Duverger 1957: 232); en la versión alemana no se prioriza ningún factor. Da como razón que en relación con este factor queda “un vacío por llenar” (Duverger 1959: 218). En contraste, Rae y Lijphart se enfocan en el sistema electoral. Su interés cognitivo consiste en descubrir cuál es la influencia measurable del sistema electoral, así como más específicamente de algunos de sus componentes; por ejemplo, el tamaño de las circunscripciones electorales y la fórmula de convertir votos en escaños.

En estrecha relación con este interés dirigido hacia el efecto de los sistemas electorales, también se plantea la pregunta inversa, de si (posiblemente) el sistema de partidos también influye sobre el sistema electoral. Esta influencia se puede percibir por dos vías: cuando los partidos seleccionan, diseñan o acuerdan el sistema electoral, y cuando el sistema de partidos influye sobre los efectos que puede tener el sistema electoral sobre ellos. Solamente Rokkan integra en su teoría al primer instante, o sea, observa la variable

sistema de partidos en la selección de los sistemas electorales, dependiendo del desarrollo de las líneas de conflicto en relación con la extensión del sufragio universal; Duverger y Lijphart, al menos consideran el segundo instante, o sea, la circularidad entre ambas variables. Con gran decisión, Sartori desfiende la constelación tradicional sobre las variables investigadas: el sistema electoral como variable independiente y el sistema de partidos como variable dependiente.

2. *Controversias entre y dentro de las posturas metodológicas*

En segundo lugar, observamos las diferencias en el procedimiento metodológico, las que alcanzan mayor interés en la medida en que los resultados del análisis se deban a estas diferencias. Rae, un convencido del método empírico-estadístico, ajusta cuentas a partir de esta posición con todos los estudios anteriores planteados desde el punto de vista histórico-cualitativo. Lo hace Sartori en dirección inversa, a lo que regresaremos más adelante. Resulta, sin embargo, notable que la controversia articulada de manera más decidida haya sido protagonizada, en cada caso, por investigadores en contra de los antecesores que tuvieran un procedimiento metodológico similar.

Así, la crítica de Sartori con respecto a Duverger no gira tanto en torno al intento de formular en forma de ley el efecto que podían tener los sistemas electorales; es más bien la sorpresiva “debilidad en el tratamiento que hace Duverger sigue llamando la atención... La debilidad metodológica y sustantiva de las leyes de Duverger es patente y demostrable fácilmente” (Sartori 1986: 44 ss.). Sartori explica en detalle: “En primer lugar,... nunca da la impresión de percibir la diferencia entre «causa» y «asociado con». En segundo lugar... una ley (generalización causal) es verificable si, y sólo si, la causa y el efecto están claramente especificados, mientras que el efecto de la primera ley de Duverger (dualismo de partidos) es tan confuso como puede serlo, y el efecto de su segunda ley (multipartidismo) también adolece de excesiva imprecisión” (*ibidem*: 44). En la obra de Duverger no quedaría claro si sus mecanismos son deterministas o probabilistas (*ibidem*: 46). En relación con la crítica de Lijphart respecto a Rae, Lijphart aduce que su antecesor con una similar posición metodológica comete muchos errores: “De hecho, el libro sufre de un sinnúmero de debilidades conceptuales, metodológicas y empíricas, las cuales son tan graves y numerosas que ponen en duda todas las conclusiones de Rae” (Lijphart 1990: 481).

Las controversias, sin embargo, no pueden reducirse únicamente a las contradicciones formuladas. No siempre nuestros investigadores se tomaron

en cuenta entre sí. Es, por ejemplo, el caso de Rokkan, que no considera a Duverger. Los investigadores comentados tampoco exteriorizan la controversia objetiva. En relación con Sartori, Lijphart prefiere presentar las coincidencias. Conforme a esto, el estudio comparativo de los investigadores debe incluir similitudes y diferencias, se hayan articulado o no.

3. El alcance político y científico del objeto de estudio

Veamos, entonces, tercero, el alcance de la relación que es el objeto de estudio según sus programas de investigación. El alcance es muy amplio en Duverger, Rokkan y Sartori. Integra el desarrollo democrático como tal, a ratos también en relación con el supuesto de una enorme envergadura política en el momento de decidir sobre el sistema electoral. Se observa este alcance incluso en Rokkan, a pesar de que este autor considera que el sistema electoral es más bien una variable dependiente. En cambio, en los casos de Rae y Lijphart, el alcance de los sistemas electorales dentro de sus programas de investigación es más bien reducido. Tratan única y exclusivamente los efectos que tiene un sistema electoral en los parámetros mesurables sobre la representación. El hecho de que Lijphart en otros estudios expanda de forma decidida su enfoque y lo amplíe integrando aspectos normativos (véase Lijphart 2012), no forma parte de este debate.

4. El tratamiento de la variable independiente sistema electoral

A continuación, nos interesa, cuarto, el tratamiento que se da a lo que se considera la variable independiente. En Duverger y Rokkan, el sistema electoral en sí aparece como una unidad poco o nada descifrada. Se hace la diferenciación —de forma, por cierto, muy clásica— entre sistemas electorales de mayoría absoluta, de mayoría relativa y de representación proporcional. En Rae y Lijphart, en cambio, se desglosa el sistema electoral en diversos componentes, estudiados cada uno según sus efectos. En sus estudios, sin embargo, se realizan dudosas operacionalizaciones a fin de llegar a resultados que sean mesurables y valorables, tomando como máxima su validez estadística. En el caso de Lijphart, entre lo mucho que queda por cuestionar se encuentra el novedoso concepto de sistema electoral, integrando el tamaño del parlamento, ampliación conceptual que en realidad no tiene sentido, ni en sistemas electorales mayoritarios en circunscripciones uninominales ni en grandes parlamentos con más de cien escaños; o la conjunción

de la barrera legal y natural, cuando cada cual presenta un efecto diferente de desproporción; en el primer caso de la barrera legal, la desventaja se da solamente para partidos que no alcanzan el número requerido de votos; en el segundo caso de la barrera natural, afecta por lo general (dependiendo del tamaño de la circunscripción) a todos los partidos, menos al que logra la mayoría de votos. Vale cuestionar también la identificación que hace Lijphart de los efectos mecánicos de Duverger con los efectos próximos de Rae, así como de los efectos psicológicos de Duverger con los efectos distantes de Rae (Lijphart 1990: 483; Lijphart 1994: 70 y 82), cuando Duverger solamente tiene en mente las causas o los orígenes y Rae las consecuencias o los efectos de ambos fenómenos.

5. El tratamiento de la variable dependiente sistema de partidos

Acto seguido, quinto, observamos el tratamiento dado a la variable dependiente, que se modifica también con relevantes consecuencias para el alcance y la relevancia de los resultados del análisis. Duverger y Rokkan observan los sistemas de partidos como un todo y los diferencian al clasificarlos por el número de partidos. Sartori amplía el espectro tipológicamente, al considerar algunas características adicionales. Pone mayor énfasis en las características cualitativas del sistema de partidos, y se pregunta por la “relevancia sistémica” (*systemic relevance*) de los partidos políticos. Rae y Lijphart, en cambio, se quedan con la definición matemático-cuantitativa del sistema de partidos. Por otra parte, clasifican la variable dependiente por áreas de impacto y profundidad del efecto. Ambos autores diferencian entre proporcionalidad o desproporcionalidad de votos y escaños, por una parte, y el número de partidos o, en su caso, la fragmentación del sistema de partidos, por la otra. Con sus medios metodológicos se acercan primero a la cuestión de la desproporción, pues así pueden fácilmente calcular matemáticamente y presentar a nivel numérico los efectos del sistema electoral y sus diversos componentes. En segunda instancia apenas aparece la clásica pregunta sobre el sistema de partidos en términos de sus posibles estructuras (bipartidismo, pluripartidismo, multipartidismo), para cuya resolución no existen las mismas entradas metodológicas.

No habría que seguir cuestionando esta traslación de la perspectiva del investigador si los resultados solamente llegaran a una mayor exactitud, sin por ello perder relevancia. Rae, por lo demás, diferencia de manera orientadora entre efectos próximos y distantes en los sistemas electorales. El resultado científico es entonces que se podrán determinar con facilidad los

efectos inmediatos del sistema electoral, pues algunos elementos técnicos (por ejemplo, el tamaño de las circunscripciones), están en estrecha correlación con el grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Pero los efectos lejanos que se refieren al sistema de partidos son poco predecibles. Rae además constata que la desproporcionalidad no es un buen indicador para la estructura del sistema de partidos. Aunque cada uno de los efectos ejercidos por los componentes del sistema electoral son detallados precisamente por Lijphart en su controversia con Rae, esto no cambia en nada el hecho de que el hallazgo científico-cognitivo principal se logra en un campo que no aporta mucho a la pregunta clásica de los sistemas electorales; es decir, la posible relación causal existente entre sistema electoral y sistema de partidos. Por cierto, se relativiza la importancia del sistema electoral en el sistema de partidos, pero esto ya resultó de las fuertes críticas a Duverger y las famosas leyes sociológicas por parte de sus oponentes científicos. Rae resalta a todos los factores que influyen en la estructura del sistema de partidos, y Lijphart les menciona alguna vez, pero no forman parte de su programa de investigación. Se puede, por tanto, llegar a la conclusión de que la precisión empírico-estadística se logra a costa del alcance y la relevancia de los enunciados.

6. *La cuestión de la causalidad*

Ahora pasamos, sexto, a ver, cuál es, entonces, la posición asumida por nuestros autores con respecto a la cuestión de la causalidad. ¿Ciertos sistemas electorales realmente impactan en las características de los diferentes sistemas de partidos? Se impone la idea de que es Duverger quien con sus “leyes sociológicas” es el que enfatiza una decidida relación causal entre ciertos tipos de sistemas electorales y determinadas estructuras de sistemas de partidos. En la versión más divulgada, las tres fórmulas que se han integrado como “leyes de Duverger” al estudio de los sistemas electorales son las siguientes:

(1): La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, independientes y estables (con excepción de los movimientos que surgen repentinamente). (2) El sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, con partidos elásticos, dependientes y relativamente estables (en todos los casos). (3) El sistema de mayoría relativa (con una sola vuelta) tiende a un sistema dualista con partidos grandes e independientes, que se

alternan entre sí. Sin embargo, estos enunciados muy generales solamente demuestran tendencias básicas... (1950: 13).

que interactúan con factores nacionales y sociales. Duverger constata de forma casi apodíctica: “La relevancia del sistema electoral tiene sus límites” (Duverger 1959: 308, 1957: 324). Está muy lejos de rendir tributo a la causa, con un moncausalismo. Al ponderar el peso de diversos factores, él niega que la influencia del sistema electoral “sea mayor al de otros factores”. Más bien subraya: “...el sistema electoral nunca (es) el verdadero motivo, más bien son las especificidades nacionales, las ideologías, pero sobre todo la estructura económica de la sociedad la que influye decisivamente” (Duverger 1959: 219). Al final, Duverger mismo se adelanta al enorme margen de maniobra interpretativo de sus fórmulas, llevándolo desde una relación cuasi causal hasta una interrelación de múltiples causas y efectos. Como sus críticos lo perciben principalmente como un representante de rígidas “leyes sociológicas”, puede por fin presentarse casi como testigo principal en contra de la “errada interpretación” (Duverger 1986: 69 ss.) de sus observaciones. Así, solamente Sartori se mantiene en la posibilidad de la existencia de leyes sociológicas, pero integrando condiciones adicionales al enunciado de una ley que por lógica no permiten llegar a otro resultado que ya no sea falsificable, o sea, contradecido científicamente. Cuando, por ejemplo, una de sus leyes, parafraseando, dice más o menos que el sistema de mayoría relativa produce bipartidismo, cuando en ningún distrito electoral ningún tercer partido puede ganar una mayoría relativa de votos, se da por dado que el enunciado es lógicamente irrefutable, pero trivial, científicamente sin valor.

A pesar de todas las relativizaciones, prevalecen los supuestos monocausales del estudio, respaldados, por un lado, en el “supuesto Duverger” y en Sartori, por el otro, en Rae y Lijphart, condicionados por el diseño de su análisis. Estos dos investigadores solamente tematizan variables que pertenecen ya sea al sistema electoral o al sistema de partidos, y estudian la correlación entre ambos fenómenos solamente en una dirección. Incluso Rokkan y Sartori rinden tributo a un cierto moncausalismo. Sartori se enfoca en el sistema electoral como la causa exclusiva para defender la utilidad del *electoral engineering* en ciencia política. En el caso de Rokkan, aunque su argumentación sea multicausal, en realidad todo depende de las líneas de conflicto; en su caso, el sistema electoral juega principalmente el papel de variable dependiente. Pero el moncausalismo en el tratamiento del objeto de estudio, justificado de diversas formas, simplemente no es idéntico a una afirmación de contenidos del mismo tipo. Al contrario, las investigaciones empírico-

cuantitativas, por ejemplo, aunque trabajen con correlaciones, también indican que no se puede probar una relación unívoca de efecto entre sistema electoral y sistema de partidos. Estos resultados coinciden con mis estudios histórico-empíricos de los sistemas electorales en todo el mundo (véase la bibliografía). Esto no significa, de modo alguno, que la ciencia política no pudiera pronunciarse sobre la relación analizada, y que, por ello, tal como temía Sartori, sea incapaz de presentar resultados políticos de relevancia directa en sus conclusiones. En vez de recomendaciones abstractas habrá más bien que elaborar recomendaciones a la medida para situaciones concretas de factores para diversos países y épocas.

7. *En torno al electoral engineering*

Respecto, séptimo, a la consultoría electoral y si de esta manera se debe conocer el contexto social y político de un país para poder dar recomendaciones normativas de utilidad, entonces se plantea obviamente la pregunta de si todavía se puede optar en general por un tipo de sistema electoral, al estilo de la antigua controversia entre representación por mayoría y representación proporcional de los clásicos. Duverger definitivamente erigió los sistemas de mayoría (relativa y absoluta) como los *best systems*. Rokkan y Rae no se expresan en relación con la mejor opción; se mantienen dentro del análisis. Rokkan lo hace seguramente porque considera que la opción por un sistema electoral depende de los actores políticos, las alianzas y los acuerdos, y porque considera además que ya ha sido decidida con el congelamiento del sistema de partidos en sus países estudiados. Tanto Rae como Lijphart excluyen la pregunta sobre la opción en sus estudios clásicos; las reflexiones normativas no caben en su enfoque de análisis empírico-estadístico. Lijphart, evidentemente, no dejó de hacerlo en otro momento relacionado con su teoría de la concordancia (Lijphart 1999 y 2012) y en sus recomendaciones para las democracias jóvenes (Lijphart 1990 y 2008) expresando su preferencia por la representación proporcional. Sartori se opone decididamente a la recomendación de Lijphart; en general, se opone a su sesgo normativo (Sartori 1994: 69 ss.) y, en la teoría, Sartori es de la opinión de que el mejor sistema electoral sería aquel que mejor funciona. Simultáneamente, sin embargo, expresa su apego por el sistema de mayoría absoluta, y en la práctica interviene en algunos países para que ésta sea introducida. Yo abogo definitivamente por aceptar la posición relativa mostrada por Sartori en la teoría. La pregunta sobre la opción que se plantea

en ciencia política en la actualidad no es de tipo filosófico-teórico sobre el Estado, sino una cuestión histórico-empírica con un trasfondo de teoría del Estado o, de ser el caso, constitucional.

8. Controversias sobre el estado actual de la investigación sobre sistemas electorales

Estas reflexiones conducen, octavo, a la pregunta final sobre el estado actual de los avances científicos dentro del estudio de los sistemas electorales. Los representantes de un enfoque comparativo-cuantitativo más nuevo recalcan que recién desde su aparición, el estudio de los sistemas electorales ha evolucionado de un estado cualitativo-rudimentario a una ciencia madura (Shugart 2008: 25 ss.). Sin embargo, que un enfoque se eleve sobre los demás, dogmatizando su propio parámetro cuantitativo de forma nada crítica, no es algo que se acepte sin réplica. Sartori plantea lacónicamente la pregunta que da en el blanco: “¿Cómo puede ser que los enfoques cuantitativos posteriores puedan decir que sacan del ruedo a los anteriores, de tipo cualitativo, cuando el desarrollo defectuoso posterior causado por éstos resulta evidente y se expresa al reemplazar la relevancia por la precisión?: “...la masiva pérdida de *concreteness* que provocan las fórmulas matemáticas es una gran desventaja. Es cierto, mi *concreteness* es a veces flexible e impresionista, pero no puede ser tan desorientador como una precisión matemática que a menudo solo es una falsa precisión fabricada por la medición” (Sartori 1994: 36).

Los avances al interior de los diversos enfoques hablan el mismo idioma, pues en cada caso fuerzan la manera de obtener avances científicos dentro de su metodología. Para aquellos empíricos-estadísticos se puede determinar que es la precisión matemático-estadística y no la mayor relevancia la que alimenta la creencia en el progreso. Esto se demuestra en el intento de Lijphart, sin lugar a dudas exitoso, de sobrepasar a Rae en lo referente a la precisión. En cambio, el desarrollo del estudio empírico-cualitativo de los sistemas electorales se ha mantenido dentro de la pregunta sobre la relevancia. Esto también rige para las afirmaciones que por su parte desencadenaron fuertes críticas, como por ejemplo el intento de Sartori de reformular las leyes sociológicas de Duverger. Pues, al fin y al cabo, Sartori menciona dos factores inherentes al contexto que también definen los efectos de los sistemas electorales, aun cuando los haya incluido en las leyes como marco de condiciones al decir “si pasa..., entonces”: la dispersión regional del electorado y el grado de institucionalización de los partidos o del sistema de partidos.

En realidad, Sartori reconoce así el poder de los factores sociales y políticos concretos en la interdependencia de acción o circularidad entre sistemas electorales y sistema de partidos, que yo, por mi parte, recalco aún más entre otros factores, a la vista de la selección del sistema electoral que considero dependiente del sistema de partidos, o, en su caso, de las estructuras más profundas y dinámicas sociales y políticas, *à la Rokkan*. Aquí coincido con Richard Rose, quien subraya igualmente “la gran fuerza del contexto nacional frente a las propiedades del sistema electoral” (Rose 1984: 78). Aunque acepto con ello la posibilidad de que los enunciados que conducen a abstracciones sobre los efectos de los sistemas electorales sean aún más limitados de lo que plantea Sartori, esto no implica negar la posibilidad de que conociendo las condiciones concretas del contexto se puedan hacer afirmaciones sobre los presuntos efectos de los diferentes sistemas electorales. Pues la cuestión de los sistemas electorales no se refiere solamente a su autoimpacto abstracto, sino a sus efectos en contextos sistémicos, combinados con otros factores, tomando en cuenta también la inversión de la supuesta relación causal. En otra oportunidad ya recomendé, por tanto —y conforme a mi tesis, el contexto hace la diferencia— (Nohlen 2003), no dedicar la mayor atención al sistema electoral en el momento de realizar el estudio de sistemas electorales, sino dedicarse con igual intensidad a revisar los factores del contexto que refuerzan, distorsionan o socavan los efectos lógico-abstractos inherentes en los sistemas electorales, y a trabajar en su sistematización.

IV. SISTEMA ELECTORAL Y RÉGIMEN POLÍTICO¹

El tema que voy a tratar engloba dos ámbitos: sistema electoral y régimen político, de por sí ya complejos, cuando queremos observarlos en su estructura institucional y su funcionamiento real. La complejidad aumenta aun cuando intentamos interrelacionar ambos ámbitos, y esto no solamente para un solo país, sino para un continente. Hay que saber manejar esta complejidad. Voy a tratar ambos ámbitos por separado, pero siempre considerando tales aspectos que influyen en su relación, la que considero como circular. Al mismo tiempo quisiera llamar la atención sobre algunos fenómenos que distinguen la expresión empírica regional de ambos tipos de instituciones de la de otras latitudes.

1. *Aspectos conceptuales*

Algunas consideraciones conceptuales iniciales van en esta dirección. Primero, respecto al régimen político, me concentraré en el presidencialismo latinoamericano, diferente del parlamentarismo, pero indagando no tanto las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo —debate en el que pude participar—, sino en las diferencias dentro del molde presidencial, siempre que este se mantiene en la categoría básica de una democracia constitucional representativa. Segundo, respecto al sistema electoral, me concentraré en lo que tiene de contenido su definición restringida: la forma de votar y las reglas de convertir votos en escaños parlamentarios o puestos ejecutivos. El cómo se interrelacionan ambos ámbitos ya se vislumbra al considerar que la presencia de sistemas presidenciales trae necesariamente consigo la existencia de dos tipos de elecciones (presidenciales y parlamentarias), y a su manera una interrelación especial, también necesario objeto de estudio.

¹ Conferencia magistral, pronunciada en el Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones mediante la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Lima, 22 de octubre de 2012.

2. *El régimen presidencial*

El presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe, ni como modelo ni como fenómeno real. Tiene varias formas en las que se expresa. Es cambiante y de características nacionales (véase Alcántara 1999; Lanzaro 2001; Zovatto/Orozco Henríquez 2008). La cuestión que se pone es distinguir qué tipos hay, cuántos y cómo se diferencian entre sí. Además, interesa saber si es posible ordenar el universo de sistemas presidenciales en América Latina en una clasificación única disyuntiva, o si convendría un abordaje de comprensión más individualizada, que podría desembocar en una tipología. Una tipología —en contraste con una clasificación— permite incluir mayor cantidad de propiedades en las que los tipos de sistemas presidenciales participen de diferentes maneras y grados.

John Carey y Matthew S. Shugart (1992), por ejemplo, han propuesto una clasificación que abarca el presidencialismo y el parlamentarismo. Su idea es la de un *continuum* con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, e incluye además dos tipos intermedios: el presidencial-parlamentario, más cerca del polo del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. La clasificación tiene la ventaja de poseer gran claridad, pero reduce la variedad a una sola dimensión y en cada ámbito, el parlamentario y el presidencial, a sólo dos tipos.

Observando el funcionamiento del presidencialismo en América Latina, me parece más adecuado —enfocando sólo el presidencialismo— distinguir entre una mayor cantidad de tipos de sistemas presidenciales. Los elementos constitutivos para conformarlos pueden ser de orden constitucional, cuando se refieren a la distribución de las facultades constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, de orden político-institucional, cuando enfocan los partidos políticos y el sistema de partidos políticos, y de orden político-cultural, cuando se refieren a los usos (abusos) y costumbres del ejercicio del poder.

En el primer ámbito, conviene distinguir entre facultades presidenciales constitucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos órganos conforme al concepto de *checks and balances*, y facultades presidenciales más bien atenuadas o débiles. Estas disposiciones del Ejecutivo siempre se relacionan con el Legislativo. Además, importa el respeto mutuo de los poderes en cuanto a lo que prescribe la Constitución como norma, o sea, el respeto a la ley. Sin embargo, las disposiciones constitucionales mismas no permiten “determinar si este sistema es más apropiado que otro para construir una mejor asociación entre el Ejecutivo y la Legislatura para la elaboración de políticas públicas” (Blondel 2006: 16). Por otra parte, no existe ningún mo-

delo ideal de distribución de facultades, como en otra oportunidad he enfatizado respecto a los diseños institucionales en general. Y si existiera, no habría ninguna seguridad de que pudiera implementarse (véase Nohlen 2003).

En el segundo ámbito, conviene distinguir entre el tipo de apoyo que el presidente recibe en su elección (dependiente del sistema electoral presidencial, véase más adelante), entre el tipo de partidos (disciplinados o no) y el formato del sistema de partidos, si es bien institucionalizado o no, concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos. En este último caso, conviene distinguir entre sistemas fragmentados que mantienen (dependiente del grado de polarización ideológica y competitividad estratégica de los partidos) la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente o no.

En el tercer ámbito, conviene diferenciar entre una concepción “confrontacional” de los poderes del Estado y una concepción de sus relaciones proclive a la cooperación entre ellos. Conviene distinguir entre estilos históricamente muy arraigados de cómo ejercer el poder de esta forma u otra, especialmente respecto al modelo de toma de decisiones. Conviene diferenciar entre tres modelos: el modelo jerárquico-decisionista, el competitivo-mayoritario y el proporcional —“negocial”— acordado. No cabe duda que los primeros dos son muy pertinentes para diferenciar entre distintas prácticas que marcan los sistemas presidenciales en América Latina, y el tercero es (salvo excepciones) una promesa para mejorar la gobernabilidad democrática en la región. El ejercicio del poder está, además, vinculado en diferentes grados según los países con el populismo, el clientelismo, el nepotismo y otros fenómenos que atañen la funcionalidad del sistema político en relación con el bien común.

La lista de elementos no es exhaustiva, pero es lo suficientemente amplia para poder exhibir la idea de que los tipos de sistemas presidenciales se componen empíricamente de diferentes componentes de diversa índole. Un solo ámbito no basta para definir un determinado tipo, sino que tienen que confluir algunos elementos de otros ámbitos. Para dar un ejemplo: un presidente constitucionalmente fuerte no lleva necesariamente a un tipo de presidencialismo fuerte. Depende de cómo se entremetan otros elementos del sistema de partidos políticos y si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, si esta está formada en su caso de un solo partido o de una coalición de partidos; depende además de la concepción que tenga el mandatario del cargo que ejerce, del patrón nacional para desempeñarlo, también de la expectativa de la gente respecto al liderazgo político; por ejemplo, si por cualquier razón prefiere un mando fuerte.

Para marcar mejor determinadas distinciones, comparemos ahora los casos de Chile y Argentina. De acuerdo con la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición. Salvo por el golpe militar en 1973, todos los presidentes civiles terminaron su mandato, que se percibe como separado de la persona que lo ejerce. En contraste, Argentina tiene partidos de tradición “movimientista”, menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante internamente fragmentado. No hay tradición coalicional. En el pasado, los intentos de formar coaliciones entre sectores de los grandes partidos fracasaron dos veces debido a la intervención militar. Pero aun sin golpes de Estado, en el pasado era raro que un presidente civil terminara su mandato. Mientras que en Chile el sistema presidencial en la práctica es equilibrado en cuanto a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la política que lleva a cabo el presidente depende de alguna manera de la mayoría parlamentaria en el Congreso más allá del apoyo de su coalición, en Argentina el presidente, inclusive cuando tiene una mayoría parlamentaria a su favor, trata de gobernar por decreto (véase Ferreira Rubi/Goretti 1994), sobrepasando al Legislativo e identificando el cargo que ejerce en pleno estilo individualista con su persona. Por lo tanto, la práctica política es proclive al hiperpresidencialismo, en el que no funcionan los frenos y contrapesos (véase De Riz 2009).

Respecto a las políticas públicas que resultan, es muy llamativo cómo se toman las decisiones en ambos sistemas presidenciales: en el caso chileno, de forma competitivo-mayoritaria; en el caso argentino, de forma jerárquico-decisionista. Nada más llamativo que la manera como se reformaron recientemente en ambos países los sistemas de seguridad social. En Chile se complementó en 2008 el sistema privado de las pensiones de origen neoliberal, que había sido introducido en 1981, a través de la introducción de una pensión básica y solidaria a la vejez e invalidez y un aporte previsional solidario. La reforma se hizo con profundos debates y una comisión conformada para tal objetivo. En Argentina se eliminó en 2008 el sistema de capitalización gestionado por administradoras privadas, igualmente de origen neoliberal, introducido en 1993, y se traspasó a un sistema único integrado, de reparto y administración pública. La reforma se hizo sin estudios previos y sin la información necesaria para los beneficiarios y contribuyentes. De acuerdo con Mariana Rulli en su estudio de la seguridad social (FLACSO Argentina 2010), en Chile no hay retorno al Estado, sino una complementariedad de la capitalización de la seguridad para el sector más pobre de la sociedad, que ahora recibe una seguridad mínima por el Estado. En Argen-

tina se reintrodujo el Estado no sólo como gestor, sino que éste se apoderó simplemente por decisión presidencial de los fondos de capitalización privada para sus propios objetivos. Dicho sea de paso, el ejemplo demuestra la importancia que tiene el tipo de sistema presidencial respecto a las políticas públicas y su orientación o no hacia el bien común.

Lo que se desprende de los casos de Chile y Argentina es que un tipo de sistema presidencial no se perfila sólo mirando una dimensión —y la más observada es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo—, sino varias. El sistema chileno es equilibrado (en la relación entre los poderes), coalicional dentro de una constelación competitivo-mayoritaria (en cuanto a la competición política y la formación de mayorías) con fuertes elementos de concertación entre mayoría y minoría (en cuanto al estilo de la política). El sistema argentino es dominante, competitivo mayoritario, proclive a mediadas jerárquico-decisionistas.

Por razones de espacio, no es posible aquí tratar los sistemas presidenciales país por país, lo que sería contrario también a la idea de una tipología cuya función es precisamente abstraer de la realidad individual. No obstante, el analizar de modo sistemático algunos ejemplos adicionales puede cumplir con dos objetivos: demostrar que los sistemas presidenciales son muy variados, y que a menudo no compaginan con las ideas que se han formado sobre el presidencialismo en América como hostil a fórmulas de negociación, de compromisos y a gobiernos de coalición. Este resultado pone en entredicho también el supuesto de que por todos lados se trata de democracias delegativas, concepto acuñado por Guillermo O'Donnell (1994; sobre su limitada base empírica véase Panizza 2000), que tiene como contenido la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal (o sea un tipo de sistema presidencial), cuyo uso se ha extendido en América Latina como etiqueta general para diferenciar tipológicamente entre las democracias de diferente calidad.

En el Uruguay, por ejemplo, se ha practicado tradicionalmente un sistema presidencial equilibrado con correctivos parlamentarios, especialmente debido al sistema electoral presidencial vinculado con el del parlamento (doble voto simultáneo), no tanto a las disposiciones constitucionales que algunos constitucionalistas locales han interpretado de manera de que el sistema sea de tipo parlamentario: un sistema presidencial con una mezcla de elementos proporcionales (dentro del partido mayoritario) y mayoritarios (en la competencia con su contrincante) y un estilo político de concertación hiperintegrativa (véase Rama 1987).

En Venezuela, antes del derrumbe del sistema de partidos políticos en los años noventa, el sistema presidencial era de tipo atenuado, de inclina-

ción parlamentarista. El presidente, no provisto de fuertes poderes formales, de hecho no los necesitaba, debido a un sistema de partidos políticos muy concentrado, a partidos muy disciplinados y a la alternancia (sin posibilidad de reelección presidencial) que se practicaba entre presidentes que contaban casi siempre con una mayoría parlamentaria. La presidencia de tipo mayoritario-alternante era concordante con el Estado de partidos, a veces denominada “partidocracia”, que marcó su tipo de sumisión parlamentaria (Brewer-Carías 1988).

En Bolivia, a partir de la democratización en 1987 hasta el derrumbe del sistema de partidos tradicionales a principios del nuevo siglo, el sistema presidencial iba a ejercerse de manera coalicional, cambiándose la composición de las coaliciones (sin posibilidad de reelección presidencial inmediata) casi con cada elección hasta permitir que todos los partidos tradicionales pudieran ejercer por lo menos una vez la presidencia del país. El tipo de sistema presidencial era coalicional, en algunos aspectos parlamentarizado, dado que ningún presidente resultó electo por voto popular, contando con una mayoría absoluta, como era necesario, sólo en segunda vuelta por el Congreso, por lo tanto gracias a la formación de un pacto o de una coalición de gobierno, dentro de la cual se distribuía el poder entre sus integrantes. Así, el estilo político era más bien negocial-acordado, con fuertes ingredientes de “prebendalismo” conforme a un concepto de representación más de intereses particulares que generales, o sea, del bien común.

En el Perú, el modelo del sistema presidencial según la Constitución apunta a un presidencialismo parlamentarizado, caracterizado por la existencia de la figura de un primer ministro, del voto de censura a los ministros, y de la facultad del presidente de poder disolver el Congreso dadas determinadas condiciones; sin embargo, la última facultad es sólo “una atribución formal que tiene pocas probabilidades de realizarse, por las dificultades para llegar a un escenario que conduzca a este desenlace” (Grompone/Barrenchea 2010: 117). Como dice Milagros Campos en su resumen del debate sobre el presidencialismo en el Perú, “la cultura política reconoce mayores poderes en el presidente, aquello que hemos denominado poderes metaconstitucionales”, que se expresan en “sendas leyes autoritarias para legislar mediante decretos legislativos” (Campos 2011: 129).

Finalmente, considerando establecer una tipología de sistemas presidenciales, conviene distinguir por lo menos entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado, y presidencialismo parlamentarizado. Las diferencias por cierto apuntan a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero un análisis comparativo alcanza

una cabal tipificación de los sistemas presidenciales sólo cuando se consideran otros elementos determinantes, como el tipo de partidos (disciplinados o no), el sistema de partidos (concentrado o fragmentado), el estilo político (decisionista, mayoritario, consensual), etcétera. Debido a la dificultad de englobar a todos los factores que influyen en el manejo del presidencialismo en toda su variedad, entran en el siguiente cuadro sólo los que se pueden tipificar con mayor facilidad.

<i>Tipo de presidencialismo</i>	<i>Ejercicio del poder</i>
Hiperpresidencialismo o dominante	Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la Constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional
Reforzado o racionalizado	Fuerte Poder Ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria
Puro o equilibrado	Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria
Atenuado	Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria
Parlamentarizado	No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ejemplo, figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ejemplo, gobiernos de coalición), estilo de decisión ne-gocial y de compromiso

3. Presidencialismo y sistemas electorales

Mientras que la teoría de los sistemas electorales se centra en el estudio de elecciones parlamentarias; es decir, de elecciones plurinominales (véase Duverger 2001; Lijphart 1994; Nohlen 1981 y 2004; Rae 1967; Sartori 1976

y 1994), en el contexto presidencialista latinoamericano, el análisis tiene que ampliarse a la elección de otra institución (la elección del presidente), y así extenderse a sistemas electorales para la elección presidencial de tipo unipersonal. Por supuesto, este planteamiento es más complicado de analizar, porque supone tomar en cuenta tres variables y sus respectivas conformaciones en su interrelación: el tipo de sistema electoral para elecciones presidenciales, el tipo de sistema electoral para el parlamento y la estructura del sistema de partidos.

El sistema electoral para elegir al presidente durante mucho tiempo ha sido inadvertido como elemento institucional con alto significado con relación al tipo de presidencialismo y al sistema de partidos políticos. Conviene destacar, sin embargo, que el sistema electoral presidencial es por un lado codeterminante para el resultado de la elección presidencial. Por ejemplo, se ha argumentado con razón que de haber existido otro sistema electoral en Chile en las elecciones presidenciales de 1970, Salvador Allende no hubiera llegado a ser presidente, y, por cierto, la historia del país hubiera tenido un rumbo muy diferente (Taagepera/Shugart 1989). Por otro lado, el sistema electoral para elegir un presidente ejerce también cierta influencia sobre el resultado de las elecciones parlamentarias. Por este doble efecto, en el contexto latinoamericano los sistemas electorales presidenciales deben ser considerados con la misma atención que los sistemas electorales parlamentarios. Importan sus reformas, tienen un alto alcance respecto al tipo de presidencialismo que se ejerce en América Latina. Es bien llamativo el cambio de consideración que exhibe el comentario de Jorge Lanzaro sobre el efecto que podría tener la introducción del sistema de mayoría absoluta en Uruguay, donde el presidente surgía antes de las elecciones parlamentarias, como candidato del lema o sublema más votado (doble voto simultáneo). Dice el colega uruguayo:

La reforma electoral podría “caer en un presidencialismo más ‘duro’, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el ‘mito del mandato’ popular, el presidente se siente portador de una ‘voluntad general’ y no cultiva las lógicas negociales” (Lanzaro 2008: 924).

Decididamente, nos encontramos frente a una interrelación causal multidimensional y circular. El sistema electoral presidencial influye en el resultado de las elecciones presidenciales, así como en el tipo de presidencialismo, y conjuntamente con este en los partidos políticos y en el sistema de partidos

políticos. Por su parte, estos últimos factores contribuyen a diseñar el tipo de sistema presidencial.

4. Advertencias respecto al estudio de los tipos de sistemas electorales

Para indagar esta relación causal entre ambos tipos de elecciones, lo primero que hay que tomar en cuenta es el grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Dicho grado puede diferenciarse de acuerdo con la ascendiente intensidad: según (a) se celebren ambas elecciones el mismo día, según (b) se disponga para ambas solamente de una papeleta de votación y, finalmente, según (c) se elijan los dos órganos mediante un solo voto. Pueden observarse los tres modelos en la historia electoral de América Latina; el primer grado es el más común (en el Perú, el concepto de “simultaneidad perfecta” se refiere sólo a elecciones el mismo día y para un mismo periodo); el segundo ha sido la práctica en muchos países; el tercero era más bien raro, siendo el caso de Uruguay en tiempos de la Ley de Lemas el más conocido. Cuanto más intenso sea el grado de simultaneidad, tanto mayor será la influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias y tanto más significativo será el sistema presidencial para el sistema de partidos.

Para indagar la relación causal entre el sistema electoral presidencial y el sistema de partidos políticos, lo segundo es que hay que cuidarse de aplicar sin reserva a esta relación en lo que es nuestro conocimiento respecto a la relación entre sistema electoral parlamentario y sistema de partidos políticos. Esta advertencia es aún más válida para los criterios que sirven para evaluar los sistemas electorales presidenciales. Mis criterios para medir la calidad de los sistemas electorales parlamentarios, como son los grados de representatividad, de efectividad o concentración, de participación, de simplicidad y de legitimidad (Nohlen 2004), no son igual de pertinentes para los sistemas electorales presidenciales. Por ejemplo, los criterios representación y efectividad/concentración dan sentido cuando se refieren a la composición política de un parlamento; aplicados a la elección de un solo individuo para llenar un puesto no pueden mantener su pertinencia. Simplicidad es un criterio para el diseño de sistemas proporcionales y combinados. Los sistemas de pluralidad y mayoría, los únicos aplicables en elecciones presidenciales, son ya por sí mismos simples. Por lo tanto, el criterio que vale para la elección de un órgano pluripersonal, del parlamento, no vale necesariamente para una elección unipersonal, del presidente.

Para indagar la relación causal entre sistemas electorales de tipo parlamentario y presidencial, lo tercero que hay que tomar en cuenta es la coincidencia de los tipos de sistemas electorales para ambas instituciones. En el referente europeo, Francia, el mismo tipo de sistema electoral, el sistema de mayoría absoluta, llamado también “de doble vuelta”, se aplica para elecciones presidenciales y parlamentarias. En América Latina, sin embargo, coexisten sistemas electorales mayoritarios para las elecciones presidenciales —los únicos aplicables cuando se trata de elecciones unipersonales— con sistemas proporcionales para las elecciones parlamentarias. Esta diferencia en el diseño institucional explica por qué las experiencias francesas no son transmisibles sin reserva al contexto latinoamericano, tesis contraria a lo que sostiene Giovanni Sartori al suponer que a través del sistema de mayoría absoluta “se reduce considerablemente la fragmentación del sistema de partidos” (Sartori 2003: 26). Esta tesis se basa precisamente en la experiencia francesa. Mientras que en Francia el sistema de doble vuelta para la elección del presidente, junto con el mismo sistema electoral para la elección parlamentaria, tiende a reducir la proliferación de los partidos políticos, en América Latina, el sistema mayoritario para las elecciones presidenciales en combinación con sistemas proporcionales para las Cámaras legislativas tiende a fraccionar la representación política.

5. El debate sobre sistemas electorales presidenciales

El debate sobre los sistemas electorales presidenciales se lleva a cabo comparando el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta con el de mayoría relativa, y se marcan las ventajas y las desventajas. El criterio más frecuentemente aplicado en esta comparación es el del grado de legitimidad que ofrecen ambos sistemas al candidato elegido. En el sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor probablemente sólo disponga de una baja votación y, con ello, de una base de legitimidad bastante exigua. Por el contrario, el sistema de mayoría absoluta asegura una amplia votación en favor del elegido, que no se produce en la primera vuelta, donde la gente entrega un voto de fidelidad partidaria, sino en la segunda, en la que la gente vota de forma estratégica.

El sistema de mayoría absoluta. Los académicos que favorecen el sistema de mayoría absoluta celebran el mayor grado de legitimidad que el sistema de mayoría absoluta ofrece al elegido. Aparte, los partidarios del sistema a menudo suponen también los efectos extrapolados de la experiencia francesa, que ya hemos cuestionado: la formación de un sistema de partidos

bipolar multipartidista. Suponen que “el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas” (Sabsay 1991: 126). Suponen también que el sistema de mayoría absoluta “estimula la articulación de coaliciones electorales durante el período electivo que pueden fraguar en coaliciones parlamentarias e incluso gubernamentales” (Martínez 2004: 541). Su referencia implícita al modelo francés se vislumbra más que nada por la manera en que ya perciben el presidencialismo latinoamericano, en términos del manejo semipresidencialista del sistema francés a través de la figura de la cohabitación, que de hecho es totalmente ajena al presidencialismo de la región.²

Las reservas frente al sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales se refieren en primer lugar a la elección del presidente mismo, en segundo lugar a los efectos sobre la relación del presidente con el parlamento, y en tercer lugar a los efectos sobre el sistema de partidos: *a)* El apoyo mayoritario es artificial y puede diluirse rápidamente. Sin embargo, la ilusión de tener un amplio apoyo electoral puede generar un estilo de gobierno del presidente, que complica sus relaciones con los demás poderes del Estado. *b)* A esta mayoría artificial no corresponde ninguna mayoría en el parlamento. En contrario, allí sus partidarios se mantienen en una posición de minoría, dado que la elección del presidente no ejerce ningún efecto de arrastre sobre la elección del parlamento. El desequilibrio entre ilusión mayoritaria y facticidad minoritaria puede fácilmente desembocar en un estéril enfrentamiento del presidente, quien sobredimensiona su poder, con el Parlamento, donde se forman mayorías en su contra. *c)* Puede producirse la reversión del resultado de la primera vuelta, lo que puede ser fruto no tanto de un voto de confianza al candidato elegido, sino de desconfianza al mejor colocado tras la primera vuelta. La mayoría absoluta corresponde a una mayoría negativa. La elección, en la teoría política un acto de confianza, se convierte en un acto de desconfianza al candidato de mayor votación sincera. Por otra parte, de no producirse la reversión, la segunda vuelta parece inútil, puesto que resulta elegido el que hubiera ya salido en primera, salvo que ahora puede contar con mayor legitimidad, pero en las condiciones cuestionables ya señaladas. *d)* Se exige, en caso dado, organizar dos

² Así, Rafael Martínez (2004: 559) se muestra convencido de que el sistema de mayoría absoluta con *ballotage*, “en escenarios presidenciales y multipartidistas, puede jugar facilitando la atmósfera de consenso necesaria para desbloquear la difícil cohabitación entre el presidente y el parlamento fragmentado”. El concepto “cohabitación”, sin embargo, se refiere a que una mayoría parlamentaria contraria al presidente es la que políticamente manda. Toda la anterior argumentación presupone que la mayoría parlamentaria empezaría a gobernar, o sea, presupone la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo.

elecciones con el incremento significativo de los costos económicos y colateralmente del riesgo de la financiación partidista irregular. *e)* Otro inconveniente del sistema de mayoría absoluta radica en la dispersión del voto. En la primera vuelta todos los partidos políticos miden su fuerza electoral, sin ningún incentivo hacia la concentración; por el contrario, por regla general, concurren muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de alcanzar la presidencia. Se ha comprobado la existencia de una diferencia en el número de partidos con candidatos para la elección presidencial entre el sistema de pluralidad y el de mayoría absoluta con *ballotage* de 2.53 frente a 5.14 partidos efectivos. “Empíricamente, la diferencia más importante entre la fórmula de la mayoría simple y la doble vuelta parece encontrarse más bien en el efecto que producen sobre la entrada de candidatos a las elecciones” (Crespo Martínez 2009: 167). La proliferación de candidatos está motivada por el cálculo electoralista de los partidos. Dado que la elección presidencial influye sobre la elección parlamentaria, los partidos políticos tratan de presentar su propio candidato para que él les aporte votos en la elección parlamentaria, lo que incentiva la fragmentación parlamentaria. *f)* En este mismo contexto, muy crítico a los partidos políticos, este sistema electoral favorece la extrema personalización de la elección presidencial, a los candidatos sin partidos, y por ende a los *outsider*, tendencia que en su caso aumenta el conflicto entre el presidente electo y el parlamento, donde no cuenta con ningún respaldo, y de no tenerlo promueve crisis de gobernabilidad.

El sistema de pluralidad. En contraste con los efectos del sistema de mayoría absoluta con doble vuelta, el sistema de pluralidad ejerce consecuencias concentradoras 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 favorecen el sistema de mayoría relativa, haciendo hincapié en su aporte a la efectividad del sistema político (Shugart y Carey 1992; Lijphart 1994; Jones 1995). Advierten que la tendencia a introducir sistemas mayoritarios de segunda vuelta puede llevar a reducir la gobernabilidad democrática a través de la reducción del apoyo del presidente en el parlamento (véase Payne *et al.*, 2006).

De todos modos, la diferencia entre el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta 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). Depende mucho del sistema de parti-

dos y de la conducta de los actores políticos, si este o el otro sistema electoral presidencial, en el caso concreto, sea el más apropiado.

El sistema de pluralidad con umbral mínimo. El dilema, sin embargo, encontraría solución a través de una reforma que exija para resultar electo al candidato más votado, según un sistema de mayoría relativa un determinado número de votos o, en caso dado, una determinada ventaja en la votación (por ejemplo, diez puntos porcentuales de distancia) frente al candidato minoritario más votado. Sólo en caso de no cumplirse tales condiciones se celebraría una segunda vuelta. Dicho sistema electoral tendría la ventaja de fomentar la concentración del voto ya en la primera vuelta, teniendo lugar una segunda vuelta sólo en caso de que el efecto concentrador no haya sido suficiente. Así, se garantizaría un mayor grado de aceptación para el presidente electo, sin que por ello el efecto de fragmentación fuera más alto. El sistema con umbral “ha mostrado un funcionamiento práctico muy similar al sistema de pluralidad, sin desarrollar una tendencia hacia el mantenimiento o la articulación de sistemas de partidos multipartidistas... Funciona más como pluralidad con umbral que como sistema de doble vuelta, pues en lo general, la segunda vuelta no se activa” (Martínez 2004: 558). Este sistema tiende, por un lado, a concentrar el voto incluso en mayor medida que el sistema de pluralidad puro (pues induce a tratar de superar la barrera legal) y, por el otro, en caso de que el resultado electoral no genere un candidato con mayoría suficiente para no cuestionar su legitimidad, habrá una segunda vuelta, sin que el *ballotage* influya negativamente sobre el sistema de partidos.

Entre todas las alternativas existentes en el ámbito institucional, la opción por el sistema de pluralidad con umbral mínimo es la más plausible. Se ve sustentada por los datos empíricos, aunque éstos no reflejen el efecto del sistema electoral de forma aislada, ya que en la opción por una de las alternativas institucionales interviene también el sistema de partidos. Así, no hay que menospreciar que en sistemas de pluralidad, en un alto porcentaje de los casos, el candidato más votado alcanza una mayoría absoluta de votos. Por el contrario, en las elecciones por el sistema de mayoría absoluta, en la gran mayoría de los casos esta mayoría se consigue sólo en la segunda vuelta (véase Payne *et al.*, 2006). Se puede concluir que mayorías absolutas en votos son más probables con sistemas de pluralidad que en sistemas de mayoría absoluta. Sin embargo, no hay que dejar de lado que en sistemas multipartidistas es probable que se opte por un sistema de mayoría absoluta. Esta consideración alude a la causalidad circular entre los factores observados, lo que ha de tenerse siempre presente.

6. *Reformas electorales en América Latina*

Si echamos una mirada a las reformas electorales en América Latina, observamos primero que ellas han constituido la mayor parte de las reformas institucionales en la región, y segundo, que las reformas de los sistemas electorales se han centrado en aquéllas para elecciones presidenciales.

Respecto a las elecciones parlamentarias, predomina en América Latina la representación proporcional. Casi cada país cuenta con su variante individual (véase Nohlen/Zovatto/Orozco/Thompson 2007). Las pocas reformas del sistema electoral para los parlamentos mostraron una tendencia a abrir los canales de representación, a veces en detrimento de la gobernabilidad (respecto a este concepto véanse Mayorga 1992; Achard/Flores 1997; Carillo Flores 2001; Tanaka/Jácome 2010). Así, en el caso de Colombia y Ecuador, a través de reformas al sistema electoral parlamentario, el bipartidismo y el pluralismo moderado se transformaron en una “representación caótica”, como decía Simón Pachano (1998), y esta a su vez apoyó al derrumbe de los sistemas de partidos. En Colombia se logró la necesaria reforma de la reforma, sin que ella haya sido aplaudida por todos los científicos políticos (véase Jaramillo 2005; Hoskin/ García Sánchez 2006), y sin que fuera posible reestructurar ya un nuevo sistema de partidos. En el Perú, llama la atención que muchos investigadores vinculan de forma causal el sistema de partidos poco institucionalizado con el sistema electoral vigente, sobre todo con el voto preferencial (véase Tanaka 2005; Tuesta 2005; Pease García 2008; Acevedo *et al.* 2011). En la atención dirigida hacia la representación se ha perdido de vista la importancia de las condiciones de gobernabilidad, esenciales de acuerdo con las políticas públicas que en el desempeño de la democracia influyen mucho en su valoración. Es notorio que el sistema electoral más criticado por parte de la academia fue el de mayor efecto positivo sobre la gobernabilidad: el sistema binominal chileno. Por cierto que este sistema también contiene debilidades (véase Auth 2006; Nohlen 2006a). Pero frente a una crítica que sataniza el sistema, conviene recordar que no existe ningún sistema perfecto, y criterios claves son la representación y la efectividad a la par, con las que cumple el binominalismo bastante bien (véase Nohlen 2004).

Respecto a los sistemas electorales presidenciales, en contraste con las reservas científicas, América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de mayoría absoluta con *ballotage*. El argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción

minoritaria del electorado y de dotarlo con mayor legitimidad. Esta tendencia es al mismo tiempo producto de la orientación de las ideas de reforma política hacia una mayor inclusión política y una mayor ampliación de la representación política, promovida como profundización de la democracia, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria. Y entre “más elevada la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta” (Crespo Martínez 2009: 170), dado que este sistema ofrece mayor capacidad de negociación de los partidos pequeños y al mismo tiempo, debido a los efectos que ejerce sobre el sistema de partidos, mejora sus posibilidades de representación parlamentaria.

7. Sistema de partidos políticos y régimen político

Con estas consideraciones ya pasamos a enfocar los partidos políticos, y especialmente el sistema de partidos. Conviene recordar en primer lugar el carácter doble de la variable sistema de partidos: dependiente (por ejemplo, del sistema electoral, de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno) e independiente (afectando, por ejemplo, el funcionamiento de otras instituciones políticas, como al sistema de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral). Este carácter doble convierte al sistema de partidos en institución clave y punto neurálgico en el funcionamiento de la democracia, su análisis y su reforma; por ejemplo, a través de reformas electorales. Esto es cierto también para América Latina, aunque el contexto nuevamente marca diferencias. El objeto mismo requiere un análisis distinto.

Por ejemplo, en las democracias tradicionales se supone un cierto grado de institucionalización de los partidos políticos, de modo que la institucionalización misma queda fuera de atención. En el contexto latinoamericano, el grado de institucionalización es generalmente bajo, de modo que este grado es parte sustancial del análisis de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en la región. Hay un sinnúmero de factores que provienen sobre todo de la cultura política prevaleciente en América Latina que pueden explicar este fenómeno. En términos comparativos con el mundo de las democracias tradicionales, América Latina exhibe mayor personalismo, menor cultura institucional, menor conciencia y comportamiento institucionales, mayor decisionismo, mayor populismo, mayor clientelismo, mayor nepotismo, todos aspectos de menor funcionalidad de la política. Los partidos políticos y los sistemas de partidos —como variables dependientes— se

encuentran expuestos a la influencia de estos factores en su configuración y funcionamiento.

Un factor de alta importancia ha sido la política pública, la aplicación de políticas neoliberales por parte de casi todos los gobiernos, independientemente de la ubicación ideológica de los partidos gobernantes en el espectro entre derecha e izquierda (Cavarozzi/Abal Medina 2002). El cuestionamiento de estas políticas debido a la insatisfacción con los rendimientos económicos y sociales ha llevado a aumentar drásticamente el rechazo a los partidos políticos, derivado también por las prácticas particularistas y corporatistas de éstos. En el ámbito andino, se erosionaron los sistemas de partidos que se habían formado con la transición (Ecuador, Perú, Bolivia) o que fueron el pilar de acuerdos políticos (Colombia y Venezuela) (Tanaka 1998; Pease García 1999; Pachano 2008: 124). Como se puede advertir, el desarrollo de los partidos políticos ofrece muchos campos de análisis, tanto teóricos como empíricos, y variadas posibilidades de vincularse con otras materias de la política comparada en América Latina.

8. El sistema de partidos como variable dependiente

Ya nos hemos referido a los sistemas electorales, al parlamentario y al presidencial, como variables institucionales de peso que influyen en la configuración y funcionalidad de los sistemas de partidos. Quizá el presidencialismo como forma de gobierno cuenta en la práctica aún más. El grado de influencia que ejerce por cierto varía según los países y las épocas, pero es notable cómo el presidencialismo se mantiene inalterable como clave en este cuadro causal. La primera razón reside en el peso político que tiene la presidencia de la nación en un sistema presidencial, independientemente de su tipo. Dado que la elección del presidente es la elección de mayor relieve, los partidos políticos compiten, en primer lugar, por vencer uno al otro en la contienda por la presidencia. El sistema de partidos tiende a organizarse de acuerdo con la elección más importante. A veces el multipartidismo parece ceder a una competición bipolar, sin que realmente se supere la fragmentación. La segunda razón reside en las amplias competencias formales de que dispone el presidente, así como en el ejercicio de poderes no formales que le ha dado la tradición política de la región. Estas competencias se unen a la circunstancia de que su cargo tiene inamovilidad para convertirlo en jefe de facto de su partido. Los resortes del poder, la carrera política, dependen en gran parte directamente de los nombramientos presidenciales. De esta manera, la presidencia influye enormemente en la vida interna de los partidos.

En este marco de consideraciones, importa mucho la duración del mandato del presidente. Es justamente allí, donde hubo el mayor número de reformas institucionales en América Latina. Se observan variaciones importantes respecto a la normativa, pero la tendencia preponderante es abrir a los gobernantes la posibilidad de ser reelegidos, inmediatamente o después de un periodo presidencial. Hace veinte años, la no reelección inmediata era la regla en la región. Las excepciones eran muy contadas (Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). En la actualidad (2013), son quince los países que permiten la reelección, siete de ellos la reelección inmediata.

A nivel teórico, no existe ningún parámetro para determinar comparativamente el valor democrático de la reelección inmediata, así como de la no reelección del Ejecutivo. El modelo norteamericano (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no reelección. Sin embargo, las razones de la reelección inmediata, mayor eficacia en el gobierno a través de mayor continuidad en el ejercicio del mandato y control del Ejecutivo por medio de una elección intercalada, son contrarrestadas por la tendencia tradicional latinoamericana al continuismo en el poder, desplazando a los demás poderes constituidos (parlamento, tribunales constitucionales) por la relación directa con el pueblo constituida por el mecanismo de la reelección. Así, el alcance de esta normativa puede ir mucho más allá de una simple prolongación del mandato en el tiempo. Puede implicar un cambio en el tipo de presidencialismo, un presidencialismo de dominación en vez de uno de acuerdo (Sternberger, 1992), contando con la tradicional orientación de la gente hacia líderes con cierto carisma y retórica populista en detrimento de los partidos políticos, de instituciones pluripersonales, llegando incluso a que la gente se pronuncie en contra de la democracia representativa (Hermet 1989).

9. El sistema de partidos como variable independiente

Por su parte, los partidos políticos y el sistema de partidos —como variable independiente— pueden determinar también el funcionamiento del presidencialismo y la gobernabilidad democrática. En el presidencialismo latinoamericano, al igual que ocurre en el parlamentarismo europeo, constituyen elementos claves para distinguir entre tipos de gobierno dentro de la categoría básica. Así, Grace Ivana Deheza (1998) distinguió en su estudio sobre gobiernos de coalición en el presidencialismo de América del Sur entre tipos de gobiernos presidenciales según la composición partidista en la cámara de representantes: gobiernos de un partido mayoritario, de un par-

tido minoritario, de una coalición minoritaria y de una coalición mayoritaria. El último tipo lo subdividió en dos tipos según el porcentaje mayoritario que los partidos integrantes de una coalición tienen en el congreso: de coalición mínima ganadora y de una larga coalición que controlan más de dos tercios de los escaños del congreso. Más allá del formato del sistema de partidos, o sea, si es concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos, conviene considerar si es bien institucionalizado o no, si los partidos son disciplinados o no, si el grado de polarización ideológica es alto o no, si la competitividad estratégica entre ellos es alto o no, y finalmente, si son capaces de formar coaliciones de apoyo al presidente o no. Se agregan variables de orden político-cultural que se transmiten también por medio de los partidos políticos, no sólo por parte de sus líderes, sino también por la de sus militantes y electores. Son costumbres históricamente muy arraigadas y expectativas siempre renovadas de cómo ejercer el poder. Se manifiestan visiblemente en el estilo de toma de decisiones políticas: el jerárquico-decisionista, el competitivo-mayoritario y el proporcional —“negocial”— acordado, como lo hemos expuesto más arriba.

10. *Síntesis*

Como síntesis se recomienda una reflexión final que alude a la relación causal entre los fenómenos analizados, la que al inicio del estudio hemos declarado como circular. Esta tesis se ha confirmado a través de la importancia del presidencialismo en la estructuración y en el comportamiento de las demás variables institucionales y a través del significativo rol que por su parte juegan los sistemas de partidos políticos junto con los modelos de toma de decisiones y los sistemas electorales presidenciales y parlamentarios, pues constituyen variables que determinan por medio de sus múltiples expresiones en buena medida el diferente funcionamiento de los sistemas presidenciales en América Latina.

V. SISTEMAS ELECTORALES Y FORMACIÓN DE MAYORÍAS

En este ensayo me dedicaré a un subaspecto de la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos: la formación de mayorías absolutas por parte de un partido y el significado que se le atribuye al sistema electoral en ella. Con ello, me refiero a la función de concentración de los sistemas electorales, listada como una de las funciones claves de un sistema electoral al lado de la función de representación (o proporcionalidad entre votos y escaños) y de la participación (es decir, la capacidad del elector de dar un voto personal o de preferencia) (véase Nohlen 2004).

Respecto a la formación de mayorías parlamentarias absolutas por un solo partido, se deben distinguir, acorde con Douglas W. Rae (1967), dos casos: primero, la mayoría absoluta que un partido consigue mediante los votos; esto es, un partido logra la mayoría absoluta de votos, que, con independencia del sistema electoral que se aplica, se convierte en una mayoría parlamentaria absoluta (*earned majority*).¹ Segundo, la mayoría absoluta en escaños por parte de un partido que no se corresponde con la mayoría absoluta de votos, sino que es producto del sistema electoral y de sus efectos de desproporción más o menos pronunciados entre votos y escaños (*manufactured majority*).

1. *Los resultados de Rae y comprobaciones posteriores*

Douglas W. Rae comprobó en su famoso estudio empírico-cuantitativo de 1967, que en la totalidad de los casos la mayoría de un partido no es el resultado de una mayoría absoluta de votos, sino que se debe al efecto de desproporción de un sistema electoral. De los veinte países y las 117 elecciones que estudió para el periodo 1945-1965, obtuvo un total de 43 resultados, en los cuales un solo partido había conseguido la mayoría absoluta de

¹ Por supuesto, en teoría este caso no tiene que cumplirse necesariamente; depende de la fórmula matemática que se aplica en el proceso de conversión de votos en escaños. El sistema de proporciones matemáticas (Hare-Niemeyer), por ejemplo, puede dar un resultado diferente.

escaños: 16, o 37.5%, eran *earned majorities*, 27, o 62.5%, eran *manufactured majorities* (véase Rae 1967: 74 y ss.) En lo que respecta a la variable sistema electoral, Rae determinó que en 17 casos de 27, el 63%, los partidos habían conseguido su mayoría gracias al sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, y 10, o 27%, en distintos sistemas de representación proporcional.²

Desde entonces se han comprobado y actualizado los cálculos de Rae en varias ocasiones, ampliando el conjunto de países o el periodo de tiempo observados. Así, un cálculo mío para el mismo grupo de países que amplió el ámbito temporal del estudio de Rae por diez años mostró como resultado un aumento de la incidencia del factor sistema electoral para la formación de mayorías absolutas en escaños de un solo partido. En general, disminuyó el número de casos en los que un partido obtuvo una mayoría absoluta de escaños (de 36.7 a 27.5), pero el número de *manufactured majorities* aumentó de algo más de 60% a un 80%, aproximadamente. También aumentó la intervención de los sistemas de mayoría relativa en las mayorías parlamentarias de los partidos provocadas por el sistema electoral. En otro estudio se amplió el ámbito geográfico a países que Rae no había querido integrar en su estudio inicial (Japón e India) o que no había podido considerar (Portugal). En este caso, los resultados se aproximaron mucho más a los de Rae que los del análisis con un ámbito temporal de estudio más amplio. Arend Lijphart (1994: 142) comprobó, utilizando la base de datos más detallada de ese momento, que dos tercios de todas las mayorías absolutas parlamentarias se debían a los efectos mecánicos de los sistemas electorales. De acuerdo con sus cálculos, el 93.2% de los casos fue el resultado de los efectos de los sistemas de mayoría relativa, de forma que la diferencia entre los efectos de la representación por mayoría y el de representación proporcional (en contexto con otros factores, que en este momento no se tienen en cuenta) aumentó considerablemente.

Otra comprobación mía de los hallazgos de Rae para el periodo 1978-1998, que incluía además de sus países también a España y Portugal, con un total de 134 elecciones en 22 países, dio como resultado 37 mayorías, de las cuales 40.5% fueron *earned majorities* y 59.5% *manufactured majorities*. Así, se confirmaron con exactitud los resultados de Rae. Sin embargo, la intervención de la representación proporcional en las *manufactured majorities* disminuyó al 9.1%, de manera que se fortalecía la tendencia apuntada por

² Hay que considerar que Rae ubicó la elección en distritos pequeños como representación proporcional. Según mi clasificación, uno de sus casos proporcionales tendría que contarse como representación por mayoría.

Lijphart. En otras palabras, los efectos de los sistemas de representación proporcional se aproximaron más a las expectativas vinculadas con este tipo básico de sistemas electorales.

2. *Sistemas mayoritarios, resultados por país*

Algunos casos aislados merecen mención especial: de 1945 a 1977 las elecciones en Estados Unidos e India produjeron siempre una mayoría absoluta; en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, en nueve de diez casos; en la República de Sudáfrica en la época del *Apartheid*, en seis de siete casos; en Japón, en ocho de trece casos. En el periodo estudiado, en cada uno de estos países se votó según un tipo de sistema de mayoría. En países con sistemas de mayoría relativa se alternaron *earned* y *manufactured majorities*, excepto en el caso de Gran Bretaña. En este país, ningún partido con mayoría absoluta de escaños alcanzó este mismo tipo de mayoría ya a nivel de los votos. En 1974, el *Labour Party* alcanzó sólo un 39.2%, el mínimo valor con el que el sistema electoral de mayoría relativa en los otros países citados habría otorgado una mayoría absoluta de escaños. Sin embargo, con menos del 50% de los votos, un partido podía alcanzar una importante mayoría absoluta; la más alta de las cuales fue 74.4% en India, con una sobrevaloración del resultado electoral de 29.4 puntos porcentuales. También hay que recalcar que en los pequeños Estados insulares del Caribe el sistema de mayoría relativa produjo en ocasiones un parlamento prácticamente libre de oposición (véase Nohlen, 2005). En los otros países, el efecto de desproporción del sistema de representación por mayoría fue menor, con los siguientes valores de desviación extremos entre el número de votos y el de escaños del partido mayoritario: Canadá 1953: 23.6; Sudáfrica 1961: 20.9; Nueva Zelanda 1977: 14.8; Gran Bretaña 1945: 13.4; Japón 1949: 12.8 y Australia 1954: 8.4 puntos porcentuales.

En lo que respecta a la década de 1990, en 1990 en Nueva Zelanda el partido ganador alcanzó una diferencia de 21.9 puntos porcentuales entre el número de votos y el número de escaños, el valor más alto de los países industrializados, seguido de Gran Bretaña en 1997 con 20.2; Canadá en 1993 con 18.7. Los tres países, todos ellos con sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, encabezaban así la lista. En Canadá se dio una fluctuación extrema de una elección a otra. Entre 1988 y 1993 los conservadores pasaron de tener 57.3% de los escaños a 0.7%, y su número de votos descendió de un 43.0% a un 16.0%.

Algunas de las condiciones que hacen que se produzca un efecto de desproporción excesivo en un sistema de representación por mayoría son distintos niveles de participación según circunscripciones, sistemas de partidos asimétricos, dispersión regional dispar del electorado (baluartes fuertes de este u otro partido), presencia de terceros y cuartos partidos en la competencia. Al evaluar los efectos de los sistemas de mayoría en aquellos casos en los que estos factores tienen un arraigo (social) estructural, la crítica de que favorecen extremadamente las mayorías predomina sobre el reconocimiento de la necesidad funcional de formar mayorías parlamentarias.

Un problema especial es la reversión de los resultados de los votos en escaños, lo que se llama en inglés *bias*. Los sistemas de representación por mayoría pueden hacer que un partido que es minoritario frente a otro respecto a los votos le supere en cuanto a escaños parlamentarios. Se puede afirmar sin más que los sistemas de representación por mayoría —incluso sin ser causantes directos del *bias*, que se debe a otros factores accidentales— dan lugar a *manufactured majorities*, muy problemáticas desde el punto de vista democrático.

3. Sistemas proporcionales, resultados por país

También en los sistemas de representación proporcional se fabrican mayorías parlamentarias, aunque por supuesto con menor frecuencia que en los sistemas de representación por mayoría. Las *earned majorities*, como las de Portugal en 1987 y 1991, son muy poco frecuentes en los países industrializados de Occidente. En Europa central y oriental resultaron menos raras: Bulgaria 1997, Moldavia 2001, Montenegro 2009, Hungría 2010. En Latinoamérica, el fenómeno es aún más común. Lo encontramos en Colombia, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, recientemente también en Bolivia, Ecuador, Honduras y Uruguay. Los casos más destacados de África, Namibia y la República de Sudáfrica tras el fin del *apartheid*, merecen una interpretación especial. En estos países, los movimientos de liberación dominaron de forma absoluta la escena de partidos políticos.

Respecto a las *manufactured majorities* bajo representación proporcional, sería equivocado suponer un alto grado de correspondencia en la relación entre votos y escaños dentro de esta categoría de sistemas electorales. Al contrario, entre los distintos sistemas electorales proporcionales se dan grandes diferencias de desproporcionalidad dependiendo no solamente de las diferencias entre los sistemas electorales proporcionales, sino también de la estructura del sistema de partidos. Noruega, con cuatro casos seguidos de

manufactured majorities en el periodo 1945-1977, ha sido el país con representación proporcional donde más mayorías de este tipo se habían producido. En 1945, un partido alcanzó una mayoría parlamentaria con sólo un 41% de los votos. Desde 1977 en adelante, España pudo superar a Noruega con *manufactured majorities* en cinco oportunidades: 1982, 1986, 1989, 2000 y 2011, los primeros tres a nombre del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), los últimos dos a nombre del Partido Popular (PP). El mínimo de votos suficientes eran 39.5% en 1989. Para efectos de comparación, en las elecciones que se celebraron en Alemania en 1976, la democracia cristiana (CDU/CSU en siglas alemanas) quedó por debajo de la mayoría parlamentaria absoluta en el *Bundestag* a pesar de haber conseguido 48.6% de los votos. Los demás casos de *manufactured majorities* producidas en sistemas de representación proporcional son dispersos: Austria en 1966, Bélgica en 1950, Francia en 1986, Italia en 1953, Luxemburgo en 1954. En los últimos decenios su ocurrencia en los países industrializados de Occidente se ha reducido, si dejamos de lado el caso de Grecia, donde en 1990 se había reintroducido un sistema proporcional “corregido”, en verdad un sistema de premio para el partido más votado, y donde desde entonces siempre se habían producido *manufactured majorities* hasta las elecciones de 2012, celebradas en medio de la crisis de endeudamiento y de confianza. En este país, una mínima mayoría de 1.02 puntos porcentuales frente al segundo partido más votado se convirtió en las elecciones de 2000 en una diferencia de escaños de 11.0 puntos porcentuales. Algunas mayorías fabricadas se han manifestado también en Europa Central y Oriental, concentradas en pocos países: Croacia 1992 y 1995; Hungría 1994 (la *earned majority* en 2010 se consiguió ya con un sistema mayoritario); Montenegro 2002 y 2006, Moldavia 2009. Sin embargo, en Latinoamérica siguen produciéndose incluso con más frecuencia: Chile en 1965; Venezuela en 1958, 1973, 1999 (interrumpido por controvertidas *earned majorities*) y 2010; Costa Rica en 1986 y 2000; Guatemala en 1999; Honduras en 1997 y 2012; Panamá en 1984, 1999 y 2004; República Dominicana en 1982 y 2006; Uruguay en 2009 (Nohlen 2005; Alcántara/Tagina 2013).

Las *manufactured majorities* dentro del sistema de representación proporcional no son desviaciones (*deviant cases*) de los efectos “normales” de los sistemas de representación proporcional. Tampoco contradicen una teoría de sistemas electorales, que si bien se basa en los principios de representación por mayoría y representación proporcional, al mismo tiempo considera tipológicamente los efectos reales de los sistemas electorales en su contexto. Aunque la formación de una mayoría parlamentaria no corresponde a su explícita intención, los tipos de sistemas de representación proporcional va-

rían en sus propios efectos de desproporción. También se pueden producir cambios en las relaciones de fuerza de los partidos en cuanto a reversiones en la relación votos y escaños, como en Austria en 1953 y 1959, cuando el Partido Popular Austriaco (ÖVP en siglas alemanas), habiendo obtenido algunos votos menos que el Partido Socialdemócrata Austriaco (SPÖ), recibió sin embargo un escaño más y se convirtió así en partido mayoritario, si bien no consiguió la mayoría parlamentaria absoluta (como en el caso del *bias* en el sistema de mayoría relativa). Las nuevas tendencias muestran que en aquellos sistemas electorales en los que se intenta conseguir tanto la concentración en el voto y en el sistema de partidos así como la representación más o menos proporcional, se debate la desproporcionalidad y a veces se introducen disposiciones especiales para limitarla. En 1996 por ejemplo se introdujo en México un porcentaje mínimo de votos (42%) necesario para que un partido pudiera convertir su mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños. También se puede limitar el efecto de producir mayorías fijando un porcentaje máximo permitido de menoscabo en los partidos pequeños. Por ejemplo, en 1990, Grecia garantizó a los pequeños partidos que habían superado la barrera del 3% una participación en los escaños equivalente a por lo menos un 70% del número de sus votos.

Por lo tanto, se cumple la afirmación de que las *manufactured majorities* son menos habituales en sistemas de representación proporcional que en sistemas de representación por mayoría. Igualmente, dado el reducido efecto de desproporción de los sistemas de representación proporcional, también se dan menos anomalías en cuanto a la desproporción entre votos y escaños.

VI. SISTEMAS ELECTORALES Y GOBIERNOS DE COALICIÓN¹

Tiene cierta tradición y sigue siendo muy común, vincular las formas en las que se expresa la política, con el sistema electoral, a menudo de manera causal. Es decir, se supone que el sistema electoral sea responsable por la estructura del sistema de partidos, el modelo de formación del gobierno, el tipo de toma de decisiones políticas, así como por la concepción de la política en general. De este modo, no sorprende que, por ejemplo, en la democracia parlamentaria de la República Federal de Alemania el sistema de representación proporcional personalizada sea percibido como el causante del sistema multipartidista y de una cultura política, en la que dominan la proporcionalidad y el compromiso; ambos fenómenos se exhiben en gobiernos de coalición, y estos a su vez constituyen un reconocido modelo de gobernar. En contraste con esta visión, se percibe, por ejemplo, la democracia presidencial de los Estados Unidos. Allí se eligen el presidente y el parlamento con un sistema de mayoría relativa, existe un bipartidismo y domina la política antagonista (*adversary politics*). Los dos grandes partidos últimamente se enfrentaron entre ellos tan encarnizadamente que la gobernabilidad democrática del país parecía puesta en cuestión. Se supone a veces que el elemento institucional más discrepante, el sistema electoral, sea el factor decisivo para explicar la diferencia entre las dos situaciones de gobierno. Sin embargo, ¿cuál es la relación entre sistema electoral y gobierno de coalición? Y ¿es tan incidente el sistema electoral para la concepción de la política en las democracias occidentales?

Voy a desarrollar mis respuestas paso por paso, limitándome a sistemas parlamentarios. Empezaré con unas reflexiones históricas que reflejan el estado de apreciación del objeto a partir de determinadas experiencias británicas y alemanas. Luego introduciré los conceptos de democracia de competencia (o de confrontación) y democracia de concordancia, modelos de democracia que facilitan ordenar el objeto de reflexión. Los pasos siguientes consisten en relacionar primero el sistema electoral con el sistema de partidos; segundo, el sistema de partidos con la formación de gobiernos de coalición; tercero, estas tres variables con la concepción de la política, y,

¹ Conferencia pronunciada en el Día de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, 19 de marzo de 2014.

finalmente cuarto, todas las variables en juego con la cultura política. Así, se procede de forma de ampliar el espectro de variables hasta llegar al punto de poder determinar la diferencia que hace la diferencia en la relación entre sistemas electorales y gobiernos de coalición.

1. El sistema de mayoría relativa británico y la representación proporcional de la República de Weimar

¿Cuál es entonces la relación entre sistema electoral y gobierno de coalición? La cuestión no es de ninguna manera nueva. Sin embargo, en el correr del tiempo, las respuestas que daba la ciencia política eran tajantemente divergentes. En la época inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial —en la ciencia política alemana— la respuesta se fundaba en la comparación entre Gran Bretaña y Alemania de la República de Weimar (1919-1933). En Gran Bretaña, el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales propició la competición entre solo dos partidos, de hecho por la mayoría relativa de los votos. Uno de ellos fue capacitado mecánicamente por el sistema electoral para formar un gobierno basado en una mayoría parlamentaria absoluta. El sistema electoral garantizó la estabilidad política. Para lograr esto, no era necesario concertar algo ni mucho menos formar pactos con otros partidos. En una perspectiva de sociología electoral, dos partidos lucharon por los electores volátiles en el medio del espectro político-ideológico —hecho sociológico que contribuyó a la moderación política. Esta minoría de electores iba a mover el péndulo hacia los conservadores o los laboristas—. El control del poder se realizaba por el elector mismo a través de la alternancia en el ejercicio del gobierno entre los partidos políticos —altamente valorada como condición y real expresión de una verdadera democracia— (véase Bagehot 1867; Schumpeter 1942).

A este modelo ideal de una democracia de competencia se contrapusieron en aquel tiempo las experiencias de la República de Weimar: representación proporcional pura, alto grado de fragmentación del sistema de partidos, incluyendo partidos extremistas que negaron el sistema político vigente, condiciones de mayoría parlamentaria inestables y, por consiguiente, inestables gobiernos de coalición. Los altos grados de fragmentación y polarización fueron percibidos como interrelacionados, y ambos causados por el sistema proporcional. En el contexto de serios esfuerzos de promover en la aún joven democracia alemana una reforma del sistema electoral, Dolf Sternberger (1964) sentenció que el sistema de mayoría relativa sería el sistema de la paz, y el sistema proporcional el sistema de la guerra.

2. *Democracia de competencia y de concordancia*

Hoy en día estamos lejos de tal evaluación. Las experiencias desde entonces condujeron a apreciaciones contrarias, sin que hayan sido formuladas de manera tan drástica. Estas experiencias culminaron más bien en el desarrollo del concepto de la democracia de concordancia, el que se contrapuso con igual rango al concepto de democracia de competencia.

En vez de confrontación y decisión por mayoría, este modelo de democracia se basa en la proporcionalidad, en la negociación, en el compromiso, en el equilibrio y en el consenso (véase Lijphart 2012). Dejando el caso de Weimar muy atrás, evalúa positivamente las experiencias en las democracias parlamentarias políticamente estables en Europa Occidental, en las que las sociedades son marcadas por diferentes clivajes culturales, regionales, lingüísticos y religiosos (Bélgica, Países Bajos, Suiza, los países fuente de la teoría democrática consensualista) y los que (como otros países europeos) por el propio bien de la democracia se despidieron de una rígida aplicación del principio mayoritario para elegir los parlamentos en el momento en que se introdujo el sufragio universal.

Si comparamos los modelos de democracia mencionados, parte definitoria integrante de ambos es en cada caso el sistema electoral. En las democracias de competencia (Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá) se elige según el sistema de mayoría relativa, en las democracias de concordancia (Europa continental excepto Francia) según representación proporcional. Conviene añadir que democracias de competencia y de concordancia en forma pura no existen empíricamente. A veces se identifica un sistema político concreto con el modelo a modo de reificación. En este sentido, en el ámbito de la democracia de competencia destaca justamente el caso de Gran Bretaña, cuyo sistema político ha sido desde siempre expuesto a la tentación de ser descrito a nivel muy abstracto. Esta tendencia llega en los más famosos intérpretes, Montesquieu y Walter Bagehot, a formas modélicas del sistema inglés que no compaginaban con la realidad del gobierno de la respectiva época. En el ámbito de la democracia de concordancia, la realidad política exhibe más bien interrelaciones de confrontación/principio mayoritario, por un lado, y concordancia/proportionalidad, por el otro. Por ejemplo, Suiza, como caso paradigmático de una democracia de concordancia, practica a menudo la consulta popular, un mecanismo destacado de aplicación del principio mayoritario. Entre el sí y el no, no cabe ninguna postura intermedia. En general, en la democracia de concordancia también siguen tomándose decisiones por mayoría, en general al final de un proceso

de diálogo y deliberación. La incidencia de los elementos de concordancia depende más allá del diseño institucional, del contexto; es decir, de diversas condiciones sociales y experiencias históricas.

3. Sistemas electorales y sistemas de partidos

Sin embargo, no se pueden negar las evidencias salidas de comparaciones empíricas que confirman que representación por mayoría y representación proporcional marcan una diferencia. Estas evidencias fundamentan la opinión muy extendida en relación con el sistema de partidos: en caso de un sistema de representación por mayoría se espera un dualismo de partidos; en caso de un sistema de representación proporcional, más bien un sistema multipartidista. Como consecuencia de esta asociación, se espera respecto al tipo de gobierno con sistemas de representación por mayoría, gobiernos unipartidistas; con sistemas de representación proporcional, gobiernos de coalición vía sistemas multipartidistas. En efecto, representación proporcional y fragmentación partidista permiten sólo raras veces la formación de gobiernos unicolores. Sin embargo, no es bien clara la relación causal. La pregunta es qué depende de qué: el sistema de partidos del sistema electoral, o viceversa, el sistema electoral del sistema de partidos. La ciencia política ha estudiado bien la primera dirección causal, tomando el sistema electoral como variable independiente (véase Nohlen 2013b). Sin embargo, son los partidos políticos los que deciden sobre el sistema electoral. En caso de un alto grado de pluralismo social que representan a nivel político, los partidos políticos insisten en un sistema de representación proporcional. En el momento de introducirse el sufragio universal, incluso los exdefensores de la representación por mayoría favorecieron ahora la representación proporcional para no hundirse políticamente en consideración de las nuevas mayorías populares. Por otra parte, la causalidad no resultó totalmente evidente. Incluso con representación proporcional, la competición partidista puede igualar prácticamente a un dualismo de partidos, cuando dos partidos alternan en el gobierno sin que se forme ninguna coalición (casos de España y Portugal). Finalmente, puede haber sistemas multipartidistas aunque se aplique un sistema de representación por mayoría, especialmente con un sistema de mayoría absoluta (por ejemplo, Francia en el marco de un diseño institucional semipresidencialista), pero también con un sistema de mayoría relativa, en Gran Bretaña principalmente a nivel del electorado; en Canadá también a nivel parlamentario. Esta coincidencia depende en primer lugar de la dispersión geográfica de los electores de terceros y cuar-

tos partidos. Mientras que en Canadá en el caso relativamente frecuente de que ningún partido alcance la mayoría absoluta de los escaños, se forma un gobierno de minoría, en Gran Bretaña se constituyó recientemente cuando ningún partido logró una mayoría parlamentaria absoluta, por primera vez un gobierno de coalición.

4. Sistemas de partidos y tipos de coalición

Si los sistemas de partidos no son del todo determinados por el sistema electoral, tampoco resulta cierto que el formato de los gobiernos sea una pura función de los sistemas de partidos. Primero hay que considerar que a los tipos de gobiernos de mayoría parlamentaria unicolor y de gobiernos de coalición se añaden gobiernos de minoría. Segundo, todos estos formatos de gobierno se reparten, aunque de forma desigual, sobre los diferentes tipos de sistemas de partidos. La razón es que la relación entre estructura de sistemas de partidos y formato de gobierno no se reduce solo al número de partidos en juego. Se juntan aspectos de naturaleza ideológica, político-programática y estratégica. Un factor decisivo es el grado de polarización de la competencia partidista. Respecto a este factor, hay que tomar en cuenta que fragmentación y polarización son dos fenómenos separados que no tienen que correlacionarse necesariamente. El ejemplo mejor conocido para alta fragmentación y baja polarización es Suiza. Casos inversos de menor fragmentación y mayor polarización sobran (véase Nohlen/Stöver 2010).

El grado de fragmentación determina, entre otros, cuántos partidos tienen que entrar en una coalición para poder alcanzar una mayoría absoluta en el parlamento. En la teoría de la coalición se distinguen los tipos de coaliciones bajo la máxima del beneficio racional (*rational choice*) en primer lugar en relación con la cantidad de socios de una coalición. Coaliciones de formato mínimo contrastan con coaliciones de un formato mayor; es decir, coaliciones que integran más socios que los numéricamente necesarios para alcanzar la mayoría parlamentaria absoluta. El tamaño numérico de la coalición puede ser relevante para el grado de inclusión y equilibrio que alberga una coalición. En contraste, el grado de polarización determina cuáles partidos políticos pueden coalicionar entre ellos. La polarización ideológica o la discrepancia programática no permite todas las coaliciones que serían numéricamente suficientes para la formación de una mayoría parlamentaria. Una cuestión clave es si el sistema de partidos se estructura en forma de bloques político-ideológicos. Si domina una estructura (mental) derecha-

izquierda, se constituye asimismo antes de la contienda electoral también bajo representación proporcional, y en el marco de un sistema multipartidista, una competencia dualista con decisión mayoritaria en favor de uno de los bloques. La alternativa es que cada partido luche por sí mismo, evite pronunciarse en favor de cierto tipo de coalición, evite también excluir coaliciones con este u otro partido. A veces la competencia aparece asimétrica en el sentido de que consta de un solo partido, por un lado, y de un bloque de partidos, por el otro, un modelo de mucha tradición en los países escandinavos. Otra cuestión es si es posible formar, en caso dado, coaliciones por encima de las fronteras de bloques, como ocurre en Austria y Alemania, y se produjo recientemente también en Italia, respondiendo a un resultado electoral que no permite otro formato de mayoría parlamentaria responsable. Así, la práctica en las democracias parlamentarias es extraordinariamente múltiple, ya que cambia a veces en un mismo país de elección a elección.

La amplitud de gobiernos parlamentarios incluye gobiernos de coalición constantes de todos los partidos parlamentarios (se habla de gobiernos de asamblea) hasta gobiernos unicolores (y, en caso de que ningún partido alcance la mayoría absoluta de los escaños, gobiernos de minoría como única alternativa). En la República Federal de Alemania, la coalición pequeña constituye el formato normal. Integra uno de los partidos grandes con uno de los partidos pequeños, iniciado bajo las condiciones de un sistema de dos partidos y medio (*Zweieinhälbparteiensystem*) en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Las coaliciones grandes, formadas exclusivamente por los dos grandes partidos y hasta ahora siempre lideradas por la Democracia Cristiana, son percibidas como excepciones; parecen, sin embargo, aumentar su frecuencia debido a que las coaliciones pequeñas que se presentan al electorado como coaliciones en competencia tienden a no alcanzar la mayoría necesaria para poder gobernar. En Austria, sin embargo, la gran coalición entre los hasta hace poco más fuertes partidos del país, que alternaron incluso en el liderazgo de sus gobiernos, son de larga tradición. España, por su parte, no conoce gobiernos de coalición a nivel nacional. Alternan gobiernos de mayoría con gobiernos de minoría, del partido socialista PSOE (1982, 1986, 1989), así como del Partido Popular (2000, 2011).

5. Gobiernos de coalición y concepción de la política

En consideración de las múltiples y variadas relaciones entre sistemas electorales, sistemas de partidos y gobiernos de coalición demostradas, parece claro que el significado de confrontación y concordancia en la cultura

política de un país, al contrario de a lo que a menudo se supone, no es lo suficientemente concebido para atribuirse como causa en primer lugar al sistema electoral. La representación proporcional tiene a veces solo un carácter instrumental. En este sentido, debe reflejar las preferencias políticas de los ciudadanos; no supone equilibrio y consenso. El caso de España es ejemplar. Allí el principio proporcional para las elecciones a las Cortes Generales no tiene un significado sustancial para la concepción de la política, que sigue siendo determinada desde hace dos décadas por una confrontación cainista, por una relación amigo-enemigo y vencedor-vencido como esencia misma de la política. Los dirigentes políticos, inclinados más a la derecha (en el caso del PP) y más a la izquierda (en el caso del PSOE, y especialmente de su partido hermano, el Partido Socialista de Cataluña) de sus propios votantes, rechazan el diálogo, la negociación y el acuerdo. Profesan, como decía Sol Gallego-Díaz, “la peligrosa convicción de que cualquier alternativa es mejor a la del consenso, justo al contrario de lo que sucedió en la etapa constitucional, cuando los partidos y sus dirigentes creían, estaban seguros, de que todas las alternativas posibles al acuerdo eran peores y más dramáticas” (*El País*, 22.12.2013). Sin cultura democrática de respeto al otro y de su posible aporte a decisiones políticas racionales, no se imponen las virtudes de la concordancia y de pactos asociados con el principio proporcional para resolver los problemas de un país.

Al contrario, por parte de los partidos y de la opinión pública se proclaman con mayor o menor intensidad una u otra desventaja en contra de gobiernos de coalición o ciertos subtipos de ellos. Como desventajas aparecen:

- Primero, la menor influencia del elector sobre la formación del gobierno (argumento que vale menos cuando hay anuncios claros sobre los socios coalicionales antes del acto electoral);
- Segundo, la decoloración de los respectivos programas políticos con los que los socios de una coalición llevaron a cabo las campañas electorales (ninguna coalición puede cumplir con las expectativas de los votantes de cada uno de sus socios);
- Tercero, la influencia desmesurada del socio menor como el que garantiza la mayoría parlamentaria al partido más fuerte;
- Cuarto, la posible formación del gobierno contra el partido más fuerte (Luxemburgo 2013, Noruega 2013) o por parte de los partidos que perdieron votos en relación con la elección anterior (de forma absoluta o relativa) en detrimento del partido de mayor ganancia de votos (pasa a veces en Países Bajos);

- Quinto, la formación de gobiernos de coalición sobre la base del mínimo común;
- Sexto, los probables costos de la formación de consenso, cuando los postulados respectivos de cada socio tienen que tener eco en el contrato de coalición para que los negociadores puedan aparecer exitosos frente a sus respectivas clientelas electorales;
- Por fin, la intransparente responsabilidad política para las decisiones tomadas por parte del gobierno. Cuando las políticas públicas resultan exitosas, cada socio trata de adscribírselas a sí mismo; en la misma medida, los socios niegan la responsabilidad individual, cuando las decisiones gubernamentales acordadas en común resultan mal y conducen a desventajas políticas.

Así, hay países que no esconden su repudio hacia gobiernos de coalición y que rechazan reformas institucionales cuando podrían llevar a prácticas coalicionales. Inglaterra es reconocida como clásico ejemplo de una cultura política que no gusta de coaliciones. Por razones de mayor justicia electoral, los ciudadanos ingleses podrían estar en favor de la introducción de un sistema de representación proporcional, pero según datos de encuestas tal reforma no tiene cabida cuando el ciudadano sea al mismo tiempo informado sobre las posibles consecuencias respecto al sistema de partidos y al formato de los gobiernos. Donde se aplica la representación proporcional y donde las coaliciones de gobierno son común y corrientes, la aversión contra coaliciones de gobierno se expresa a menudo en crítica a compromisos baratos, a tratos a espaldas de otros, a chantajes, a regateos o repartijas de puestos, tal que la negociación, el compromiso y el acuerdo no serían el procedimiento más incluyente y más proclive al equilibrio, sino el problema de la política.

6. *Cultura política y gobiernos de coalición*

Para resumir, los sistemas electorales tienen que ver con los gobiernos de coalición, pero no de forma determinante. Lo mismo pasa con los sistemas de partidos. El multipartidismo tiene que ver con gobiernos de coalición, pero tampoco de forma determinante. La representación proporcional es proclive al multipartidismo, y el multipartidismo, a gobiernos de coalición; pero los sistemas proporcionales no siempre terminan en multipartidismo, y el multipartidismo tampoco termina siempre en gobiernos de coalición. Aun menos determinante es la relación de sistemas electorales, sistemas de partidos y tipos de gobierno con la concepción de la política en

general. Los sistemas proporcionales y el multipartidismo se asocian en general con diálogo, negociación, compromiso y consenso, o sea, condiciones para formar coaliciones de gobierno; pero estas virtudes son primordialmente expresiones de una cierta cultura política. Puede haber representación proporcional y multipartidismo sin cultura de negociación y consenso. La cultura política da contenido a las instituciones, inspira las prácticas políticas. En este sentido, las coaliciones de gobierno se interrelacionan con una cierta cultura política. De ella depende también la concepción y el estilo de la política. En la teoría democrática esta cultura del diálogo y del consenso se manifiesta en el concepto de democracia de concordancia. Por supuesto, la cultura política tampoco explica la relación estudiada de forma determinante. Puede variar la interacción entre cultura política e instituciones. Las instituciones pueden ajustarse a la cultura política, pero pueden influir también en el alcance de la cultura política. Con relación a la estabilidad política, esto demuestra, por ejemplo, el caso de Francia, comparando el sistema político semipresidencial de la Quinta República, más orientado al principio mayoritario y más estable, con el parlamentario de la Cuarta República, fundado en la proporcionalidad, muy inestable. Por lo demás, la cultura política es cambiante, como enseña el caso español, y puede permitir a diferentes niveles del Estado en respuesta a diferentes estrategias políticas diversos formatos de gobierno (véase Matas 2000; Reñiù Vilamala 2013). Sin embargo, a partir de mis consideraciones, el concepto de la democracia de concordancia, así como el fenómeno coalicional como su parte integrante, sería necesario percibirlo no tanto en relación con sus instituciones, aunque ellas sin duda cuentan, sino con sus convicciones y contenidos culturales.

VII. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL. ESPAÑA, CATALUÑA Y EL MODELO ALEMÁN¹

Antes de entrar en el debate sobre sistemas electorales en cuanto a opciones y reformas, parece conveniente darse cuenta del alcance de los sistemas electorales como fenómeno institucional. A veces, se les atribuye una importancia desmesurada, haciendo depender de ellos el destino mismo de un país. En términos generales, los sistemas electorales cuentan, pero de manera relativa y en un ámbito bien determinado. La investigación empírico-cuantitativa (Rae 1967; Lijphart 1994) ha llegado a la conclusión de que los sistemas electorales influyen fuertemente en el grado de proporcionalidad de los resultados electorales, pero no tanto en la estructuración de los sistemas de partidos políticos, como sostiene la sabiduría convencional (*conventional wisdom*) sobre la materia. Sin embargo, la corriente empírico-cualitativa (Sartori 1994) mantiene la idea de que los sistemas electorales constituyen el factor más eficiente para interferir conscientemente en el funcionamiento del sistema de partidos y en la gobernabilidad democrática. Pero a veces atribuyen a otros factores políticos, económicos, sociales o culturales una importancia similar y, además, una importancia como factores de contexto que intervienen fuertemente en la influencia que ejercen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos (Nohlen, 2003). Frente a estos resultados de la investigación empírica comparativa, es desmesurado hacer depender del sistema electoral todo lo que se observa críticamente en el ámbito político. Recientemente, durante mi visita a Barcelona, leí un artículo de un sociólogo en el que formulaba “Una teoría de la clase política española”, de “élites extractivas”, para explicar el desarrollo político algo defectuoso de España, y como remedio proponía cambiar el sistema electoral (*El País*, 10 de septiembre de 2012). La propuesta equivale a creer que se pueda enderezar el rumbo errado de un trasatlántico poniéndole un pequeño motor fueraborda.

¹ Texto revisado y ampliado de la conferencia pronunciada en el marco de las actividades académicas “El sistema electoral: la gran reforma pendiente” de la Asociación Acció per la Democràcia, Barcelona, 8 de noviembre de 2012.

Pude confirmar lo que advertí en una contribución al debate en España en 1983:

El sistema electoral tiene efectos limitados sobre la estructura de un sistema político. No todo depende del sistema electoral; el sistema electoral no es la panacea para orientar el rumbo de cambio político o para solucionar problemas determinados, por ejemplo, problemas internos de los partidos políticos o de su organización. Es decir, los alcances de la tecnología electoral son muy limitados. Esto no quiere decir que el sistema electoral no sea un componente muy importante del sistema político. Lo es, pero el sistema electoral es, en cierto sentido, un reflejo de la distribución del poder en un sistema político. Si pensamos en una relación causal —y la discusión sobre la reforma electoral está ubicada en esta dimensión— el sistema electoral es más bien un efecto de los distintos componentes sociales, políticos, históricos, culturales, etc., de un país, que una causa (Nohlen 1983: 62; véase también mi análisis en Nohlen 1981: 616 y ss.). Se desprenden dos lecciones, primero que no es tan fácil reformar el sistema electoral, y en relación a España, los intentos fallidos desde principios de los años ochenta lo confirman. Segundo, la propuesta de una reforma del sistema electoral convence sólo cuando se precisa el alcance de este tipo de reforma institucional, indicando, cuáles serían los objetivos esperados, funcionales y alcanzables que podrían resultar de tal reforma.

En este ensayo vamos a desarrollar en primer lugar un catálogo de criterios para medir la calidad de los sistemas electorales. Después vamos a analizar y medir el sistema electoral español mediante los criterios anteriores expuestos. Para esta valoración, tomamos el sistema electoral para las Cortes Generales como representante de un tipo de sistema electoral compartido con Cataluña (para las demás autonomías véase Araujo 2011), y lo comparamos con el sistema alemán, dado que este ha sido propuesto públicamente como modelo para una reforma electoral en España y en Cataluña. Posteriormente, vamos a indagar más en el sistema electoral alemán, discutiendo al mismo tiempo las equivocaciones existentes en la literatura, especialmente la anglosajona, sobre la naturaleza de este sistema. A continuación, vamos a discutir los elementos técnicos que puedan procurar mayor participación al votante en la composición del parlamento, a saber: la lista semiabierta y el voto uninominal, y señalar las experiencias internacionales. Las últimas consideraciones se dirigen al hecho de que los efectos de los sistemas electorales y de sus elementos técnicos individuales dependen del contexto, o sea, de la cultura política.

1. *Criterios de evaluación de los sistemas electorales*

¿Cuáles son los criterios para evaluar los sistemas electorales? Les presento los criterios resultantes de la observación de un sinnúmero de procesos de reforma electoral que he podido realizar—participando a veces en ellos durante los últimos decenios—. Lo primero a destacar es que los criterios corresponden a las funciones que los sistemas electorales deben cumplir. Lo segundo que conviene advertir es que las funciones son múltiples. En el debate normativo abstracto normalmente se hacía y se 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 relacionado con propuestas de reforma parece que existiera solamente una única función, sensación que se ha trasladado también al nivel de determinados elementos técnicos, suponiendo que la calidad del sistema electoral depende, por ejemplo, de la fórmula electoral (a veces personalmente del señor D'Hondt) o de la forma de lista, minusvalorando el carácter sistémico del sistema electoral. Es importante discernir bien entre los diferentes criterios, y en su aplicación a casos concretos importa mucho tomar en cuenta las circunstancias del lugar, pues ellas pueden justificar equilibrios específicos entre las diferentes funciones según las necesidades espacio-temporales concretas.

La primera función es la representación en términos proporcionales, para que el país en sus dimensiones políticas, partidistas, ideológicas y programáticas esté representado. No se trata de una representación sociológica, en el sentido de que todos los estratos sociales y grupos sociológicos del país estén representados en el parlamento, incluyendo a los ladrones. Representación se refiere, según los clásicos teóricos de la democracia liberal, a la voluntad política de la nación, expresada a través de sus representantes, elegidos con base en criterios ideológicos y de confianza personal. 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 puede generar fuertes críticas al sistema electoral.

La segunda función es la de concentración o efectividad. Concentración se entiende como antónimo de fragmentación. Se podría llamar también función de gobernabilidad, pensando en 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. Esta función corresponde a la idea de que en unas elecciones no se miden simplemente las preferencias políticas, sino de que se conforma a través de las campañas electorales la voluntad política de la nación.

La tercera función es la participación. Este concepto no se entiende aquí de modo general, pues las elecciones ya son, obviamente, un instrumento de participación. El concepto se refiere a la capacidad del elector de votar no sólo por un partido político, sino de escoger entre personas, de poder entregar un voto personal. 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 bonita expresión que da a entender el verdadero significado del concepto de participación tal como lo queremos usar aquí.

La cuarta función es la sencillez o la transparencia del sistema electoral. Es importante que el votante entienda bien la papeleta electoral y que sepa más o menos lo que está pasando con su voto en el proceso de convertir votos en escaños.

La quinta y última función es la legitimidad. Parece ser una función de síntesis, 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; es decir, que el sistema merece legitimidad por sí mismo, pero se ve deslegitimado en la opinión pública por alguna razón histórica que escapa al análisis técnico-funcional.

Ahora bien, es necesario tomar en consideración que estas funciones no se pueden simplemente sumar, adicionar o acumular, sino que se encuentran en una relación mutua de *trade-off*. Es decir, si una de ellas gana en intensidad, otra puede perder eficacia. Así, si se aumenta la función de representación de un sistema electoral, se baja muy posiblemente 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 sencillez y transparencia, y si esto ocurre, puede también perder en legitimidad. Vemos, pues, que existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral tenga esto en cuenta.

Frente a esta situación de *trade-off*, mi recomendación es no priorizar ninguna función; es decir, alejarse totalmente del extremo de reducir las funciones del sistema electoral solamente a una única función. Sin embar-

go, en todos los países muchas de las contribuciones al debate van en esa falsa dirección. Conviene tener en cuenta las diferentes funciones mencionadas e intentar un equilibrio entre las primeras tres, respetando también el criterio de la sencillez en la medida de lo posible, así como el criterio de la legitimidad. Este último criterio no sólo depende de las características y bondades del sistema electoral, sino que puede depender también de las circunstancias en las que ha sido introducido; por ejemplo, de si ha sido implementado por o sin consenso. Dado que conviene respetar siempre lo contingente, es imperioso tratar de averiguar cuáles de las tres funciones tienen mayor importancia en el 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 pasado un cierto lapso, a través del efecto que tiene la institucionalidad misma, se puedan producir circunstancias diferentes que permitan equilibrar 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 estado de opinión pública en el que nunca se dude de las bondades del sistema electoral vigente. El sistema electoral se encuentra continuamente sometido a debate 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 virtudes 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 indica una falta de legitimidad capaz de erosionar el sistema político, y otras, 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 reforma electoral en el mundo que implican un cambio en el tipo de sistema electoral se frustran de alguna manera: no se reforma nada (Nohlen 1984, Katz 2008). Este resultado es indicativo no sólo de la inercia que suele reinar entre los políticos respecto a la reforma electoral, sino también de la tendencia a la reafirmación del sistema electoral vigente como resultado del examen comparativo.

2. El sistema electoral español y su evaluación, comparado con el alemán

Antes de entrar en el análisis comparativo del sistema electoral español, conviene destacar que me gustaría llevarlo a cabo diferenciándome completamente de esta crítica que se genera de parcialidades y distorsiones. La parcialidad existe por ejemplo cuando se fundamenta la crítica en sólo un aspecto del sistema, tomado este como indicativo para el todo, y, además, sin considerar su función en el tiempo. La distorsión se genera cuando se monta toda una historia falsa de la génesis del sistema a partir de situaciones e intereses posteriores o más bien de actualidad. Así, insinuar un interés de los grandes partidos políticos y de sus cúpulas en el sistema electoral español en el momento de su legislación es absurdo, pues el sistema electoral fue acordado en 1976 en las Cortes franquistas; el debate era entre un sistema mayoritario y uno proporcional, la última opción defendida por la oposición democrática que presionaba desde fuera, postulado que fue respetado por el ala reformista del postfranquismo en una época cuando aún no existía ningún partido grande, sino una enorme cantidad de partidos que se preparaban para participar en las primeras elecciones democráticas. Vale destacar que es legítimo pensar en una reforma del sistema electoral español, pero no hace falta abusar de la historia. Al contrario, más que nada, la diferencia del contexto histórico de 1976 y el de hoy justifica pensar en una reforma del sistema electoral.

Ahora vamos a valorar el sistema electoral español —que se puede caracterizar a grandes rasgos como proporcional en circunscripciones plurinominales variables con listas cerradas y bloqueadas— con los cinco criterios de evaluación. Añadimos a continuación de cada criterio una comparación con el sistema de representación proporcional personalizada, o sea, con el sistema electoral alemán, dado que este aparece en algunas ocasiones como modelo de inspiración para una reforma del sistema electoral español y catalán.

A. Representación

El sistema proporcional de circunscripciones plurinominales variables se caracteriza a nivel nacional por un alto grado de desproporcionalidad entre votos y escaños. Las razones de este efecto radican en la específica “distribución” que combina las siguientes características: primero, el reparto de los escaños con relación a los electores inscritos es desproporcional, o sea,

ya el valor numérico del voto es desigual, favoreciéndose las regiones menos pobladas en detrimento de las grandes urbes, debido también a la norma de que las circunscripciones provinciales cuentan con una representación mínima de dos escaños. Segundo, 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), lo que limita la proporcionalidad, o sea, hace diferenciar el valor de logro de los votos acorde con el tamaño de las circunscripciones. Sin embargo, la barrera legal del tres por ciento no incide mucho en la desproporcionalidad. El efecto del tamaño de la circunscripción como barrera natural supera al efecto de la barrera legal. Esta barrera se hace notar sólo en las circunscripciones muy grandes, en Madrid y Barcelona. Tampoco incide mucho el método D'Hondt por sí mismo. Este método es una fórmula proporcional que, comparada con otras, opera ligeramente en favor de un partido mayor a otro, o sea, no explícitamente en favor del mayor en votación. Importa, eso sí, la cantidad de veces de la aplicación del método D'Hondt, la que en el caso español es alta por el alto número de circunscripciones: el método D'Hondt se aplica cincuenta veces. Repito: el mayor efecto desproporcional lo ejerce la “distritación”. En términos generales, el sistema electoral en circunscripciones plurinominales no es del todo proporcional, no cumple perfectamente bien con la función de la representación, dado que el sistema en España no integra mecanismos de compensación. Siempre ha habido observadores críticos de los efectos de distorsión proporcional del sistema electoral español (véase por ejemplo Pallarés 1981).²

En contraste, el sistema alemán de representación proporcional personalizada es altamente proporcional. La fórmula para convertir votos en escaños, o sea, para determinar la composición proporcional del parlamento, se aplica a nivel nacional, sólo una vez. De allí la alta correspondencia proporcional entre votos y escaños, aunque rija una barrera legal del cinco 5%.

² Agradezco el siguiente comentario de Guillem Grau y Octavi August Grau: “El sistema catalán es más proporcional debido a que solamente hay cuatro circunscripciones en las que se eligen 15, 17, 18 y 85 diputados. El problema es que hay dos partidos que obtienen un buen ratio de ventaja gracias a que obtienen resultados más fuertes en las tres circunscripciones pequeñas, que tienen un número de diputados asignados mayor que el que les correspondería por población. Es decir, la proporcionalidad del resultado final acaba dependiendo en gran medida del número de diputados asignados a cada circunscripción (Esto no ocurriría si los partidos obtuviesen un resultado en términos de votos uniforme en las cuatro circunscripciones). Este problema ha envenenado el debate sobre la reforma del sistema electoral”.

B. *Concentración*

El sistema electoral español logra un notable efecto de concentración que se acerca al que se conoce en sistemas mayoritarios. El principal causante es, como ya explicábamos en relación con la función de representación, el tamaño de las circunscripciones. El alcance de este efecto es tan alto que se ubica en el límite de lo que legítimamente se puede llamar representación proporcional. Más allá del efecto mecánico, el efecto sicológico ayuda a la concentración, pues los electores, cuando entienden la mecánica del sistema electoral, lo aplican siguiendo razonamientos estratégicos. 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 a 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 los principios en los que se inspira. En resumen, el efecto mecánico y el sicológico del sistema electoral proporcional en circunscripciones plurinominales variables operan en dirección a fortalecer la función de la concentración y de la gobernabilidad.

El principal indicador de este efecto concentrador es el pequeño porcentaje de votos con el que se alcanza una mayoría absoluta en las Cortes Generales. Dadas ciertas circunstancias, un partido político puede alcanzar una mayoría absoluta (manufacturada) en escaños con el 42% de los votos (véase el entonces pronóstico de Nohlen/Schultze 1985). El segundo indicador lo constituye la observación empírica de que ya cuatro veces —en circunstancias de multipartidismo— un partido político haya sido capaz de formar una mayoría absoluta unicolor (véase Vallès/Nohlen 2010). En términos generales, el sistema electoral español favorece a los grandes partidos de ámbito nacional, entre ellos y en primer lugar al partido más votado. Siempre ha habido observadores que han vinculado la gran estabilidad de los gobiernos en España con las “virtudes” de concentración del sistema electoral.

Comparado con el sistema de representación proporcional personalizada con barrera legal del cinco por ciento, el sistema electoral español supera de lejos el efecto de concentración de aquel sistema. Aunque a veces se ha dicho que el voto uninominal para la mitad de los escaños en Alemania ha sido proclive a la concentración (Duverger 1986), Alemania ha vivido altibajos de fragmentación y concentración en el sistema de partidos.

Incluso la barrera legal del cinco por ciento que sirvió de argumento para explicar la tendencia hacia un bipartidismo entre 1960 y 1985 no excluyó cierta fragmentación a partir de la aparición del partido Verde y de la unificación alemana. Estos cambios no han influido mucho en la estabilidad del gobierno, aunque en Alemania, a diferencia de España, el tipo de gobierno es coalicional.

C. Participación

No olvidemos que la participación la entendemos —en términos institucionales— como un instrumento para que el votante no sólo vote entre partidos, sino que elija también entre candidatos. Se trata de la existencia o no de un voto personal. Pues bien: el sistema electoral español con sus listas cerradas y bloqueadas no permite ninguna participación de este tipo. Por cierto, la participación es la función menos atendida por el sistema electoral español.

El votante vota la lista, nada más. Esta restricción genera toda la polémica respecto a cómo 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). Esto se vuelve bien notorio en comparación con otros tipos de sistemas electorales proporcionales, pero sobre todo con el sistema alemán de representación proporcional personalizada, donde el votante puede expresar un voto personal (véase más adelante), modelo presente en el debate de la reforma electoral en España.

D. Simplicidad

El sistema electoral español es razonablemente simple, y su mecánica, bien entendible. Su efecto es previsible por parte del elector, lo que permite un comportamiento electoral estratégico, o sea, expresar un “voto útil”.

El sistema alemán, sin embargo, es más complicado, lo que ya se vislumbra en la dificultad de describirlo y de evaluarlo. ¿Es “proporcional” o “mixto”? (véase más adelante). No es fácil entender que es proporcional en sus efectos sobre la composición del parlamento, mientras parece “mixto”, por dividir el parlamento en diputados elegidos por un voto de lista y otros por un voto personal. Además, antes de la reforma de 2013 el propio voto para un partido podía desvirtuarse en su contra (*negatives Stimmewicht*:

“efecto negativo del voto”) en el proceso de calcular el resultado electoral, efecto que sólo recientemente se saneó (véase Nohlen 2009a).³

E. 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 juicios pueden diferir. Así, un sistema que objetivamente funciona bien puede ser considerado deficiente o ilegítimo por parte de la opinión pública. ¿Cuál de las dos apreciaciones 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 treinta y cinco 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; VV.AA. 1994; Porras Nadales 1996; Congreso de los Diputados 1997; Montabes, 1998, entre otros). Este hecho hace pensar en una legitimidad cuestionada. Por otro lado, el debate no derivó en ninguna reforma. Y en los debates de reforma, el sistema electoral vigente supo defenderse frente a sus constantes críticos. En este sentido, el sistema electoral español ha alcanzado una legitimidad considerable.

F. Resumen

Una vez 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 de forma diferente y poco ponderada. Se ha podido observar que cumple de forma poco adecuada con la función de representación, más allá de lo supuestamente razonable con la función de la

³ La reforma de 2013 introducía la compensación proporcional de los escaños excedentes y además la distribución de los escaños primero a nivel de los *Länder*. La primera medida previene posibles desproporciones entre votos y escaños, ocasionadas por los escaños excedentes, cuya cantidad se aumentó en las últimas elecciones hasta 2013 debido a la mayor fragmentación del sistema de partidos (mejor dicho la menor concentración de los votos en los dos grandes partidos), la segunda minimiza la ocurrencia del efecto negativo del voto. Para los cambios que trajo la reforma de 2013 véase más adelante.

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 positivo, 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 que 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 el 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 sobre si eso es compatible con el postulado del artículo 68 de la Constitución (véase Vallès 1986: 24 y ss.), ha quedado relegada 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 perpetuamente a un partido o a una tendencia política como se había temido (o esperado) cuando se introdujo el sistema. Los 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 ha sido positivamente evaluado por parte de los especialistas en la materia.

3. *El sistema electoral alemán en su funcionamiento y clasificación*

No parece fácil entender el sistema electoral alemán. A veces tengo la impresión de que hay tantos sistemas electorales alemanes como comentarios que a él se refieren. Sin embargo, esta situación no tiene tanto que ver con el resultado de la complejidad del sistema, aunque —como ya decíamos— no es tan sencillo como el español, dado que intenta cumplir a la vez con las tres funciones básicas mencionadas anteriormente. Es más bien el resultado de abordar teóricamente este sistema. Los especialistas alemanes lo abordan según su tradición proporcional como sistema plurinominal-proporcional, tomando como criterio el efecto que tiene el sistema sobre la composición del parlamento (el *Bundestag*): se impone la proporcionalidad entre votos y escaños. Es por eso que lo denominan “sistema proporcional personalizado”. El mundo anglosajón en general aborda el sistema alemán a partir de su tradición mayoritaria y de su propio sistema electoral, que es uninominal-majoritario. Observan que en Alemania se añaden a las circunscripciones uninominales una igual cantidad de escaños plurinominales. En esto reside su idea de que el sistema sea “mixto”, al considerar la existencia de circunscripciones uninominales y plurinominales. Además, los especialistas anglosajones piensan que las circunscripciones pluripersonales tendrían la función de compensar las distorsiones originadas a nivel de las circunscripciones uninominales. Por eso, llaman el sistema electoral alemán a menudo “additional member system” (los escaños proporcionales figuran como los añadidos) o “compensatory system” (véanse por ejemplo Rose 2000, Shugart/Wattenberg 2001, Gallagher/Mitchell 2008). Recientemente, después de que Nueva Zelanda haya introducido el sistema alemán, denominándolo “mixed-member-proportional” (MMP)-system (véase Report of the Royal Commission 1986), en el mundo anglosajón se denomina el sistema alemán también según su copia: “mixed-member-proportional”-system o (más corto) “mixed member” system. La óptica angloamericana no tendría mayor importancia si no albergara y divulgara un malentendido sobre el funcionamiento del sistema electoral alemán.

El sistema de la representación proporcional “personalizada” aplicado en las elecciones al *Bundestag* (que se ha venido empleando de modo similar, aunque con muchas variantes técnicas, en las elecciones a los *Landtage* de los *Länder*) intenta combinar la regla decisoria mayoritaria con el principio de la representación proporcional, puesto que aplica la fórmula decisoria mayoritaria para la mitad de los diputados y en escala de circunscripciones uninominales, mientras que para la distribución de la totalidad de los esca-

ños (incluidos los escaños uninominales) rige la representación proporcional como fórmula decisoria y principio de representación.

El sistema electoral alemán

La cantidad de diputados es actualmente (2013) de 598. Hay 299 circunscripciones uninominales. Cada elector dispone de dos votos: primero uno para la elección directa de un diputado en las circunscripciones uninominales por mayoría relativa, y un segundo para votar por una lista cerrada y bloqueada de partido a escala de *Land*. Para calcular el número de escaños que corresponde a los partidos, sin embargo, se tiene únicamente en consideración el porcentaje de votos de los partidos. El elemento decisivo, por lo tanto, es la proporcionalidad. El segundo voto determina cuántos diputados envía cada partido al *Bundestag*. Para atribuir los escaños (y con la excepción de los partidos de minorías nacionales), únicamente se toma en cuenta a aquellos partidos que hayan obtenido el cinco por ciento de los votos a nivel nacional o tres escaños en las circunscripciones uninominales.

Hasta las elecciones de 2009, el número de escaños que correspondía a cada partido era determinado mediante una doble utilización de la fórmula de conversión de votos en escaños (desde 2008 el método Sainte Laguë/ Schepers). En una primera operación se calculaba el número total de escaños que correspondía a cada partido en el *Bundestag*. Para esto se sumaban los segundos votos obtenidos por todas las listas presentadas en los *Länder* por cada partido. Este era el “recuento a nivel nacional”. Con base en este número total de votos se aplicaba el método antes mencionado para determinar el número de escaños que corresponde a cada partido. Posteriormente, en una segunda operación se aplicaba de nuevo el método Sainte Laguë/ Schepers para repartir los escaños ya asignados a cada partido a nivel nacional entre sus distintas listas de *Land*. Una vez determinado el número de escaños que correspondían a cada partido en cada *Land*, se sustrajeron los escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales (mandatos directos) de cada *Land*; es decir, éstos se restaban del número de escaños adjudicados a las listas de partidos a nivel del *Land*. Si el número de escaños conseguido por un partido en las circunscripciones uninominales sobrepasaba a la cantidad que correspondía a la lista de *Land* por los segundos votos, el partido conservaba estos escaños excedentes (*Überhangmandate*), aumentándose transitoriamente el número total de diputados en el *Bundestag*.

Con la reforma del sistema electoral del 9 de mayo de 2013, los elementos claves del sistema quedan sin variar. Sin embargo, se ha fortalecido aún

más el carácter proporcional del sistema, al introducir la proporcionalidad exacta entre votos y escaños a dos niveles:

Primero, la proporcionalidad se genera a nivel de los *Lander*, dado que estos constituyen ahora verdaderos distritos electorales, a los que se asignan los 598 escaños (mitad uninominales, mitad plurinominales) según el criterio de la población. Se suprimió la conexión de las listas de partidos entre diferentes *Lander*. Cada partido recibe tantos escaños como le corresponden proporcionalmente, aplicando para este cálculo el método Sainte Laguë/Schepers, sin compensar ya posibles escaños extras (*Überhangmandate*). Este primer cálculo de conversión de votos en escaños determina el número mínimo de escaños al que tiene derecho un partido a este nivel, su suma por partido indica así el “derecho a escaños” (*Sitzanspruch*) de los partidos a nivel nacional.

Segundo, la proporcionalidad que se genera a nivel de la Federación con base en la suma de los votos que han recibido los diferentes partidos en todo el país. A diferencia del arreglo anterior a la reforma, se compensan ahora los escaños extras. Además, se trata de integrar el derecho a escaños de los partidos en la proporcionalidad entre votos y escaños a nivel nacional, para lo que se aumenta el número de los escaños del *Bundestag* hasta que se consigue la más exacta proporcionalidad, aplicando de nuevo el método Sainte-Laguë/Schepers. El número total de escaños del *Bundestag* se determina prácticamente con base en el partido político que demuestra la más alta cantidad de derecho a escaños en relación con los escaños que hubiera recibido con base en la proporcionalidad nacional. Cuanto más alta es la diferencia, que emana de la adaptación de los diferentes puntos de referencia en los procesos de distribución de los escaños (primero a los *Lander*: población, segundo a los partidos: votos), mayor es el aumento de escaños para compensarla proporcionalmente. Así, en las elecciones de 2013, el número de escaños del *Bundestag* aumentó de 598 a 630.

Con esta reforma, el sistema electoral alemán, aunque mantiene sus elementos claves, perdió una de sus virtudes: la sencillez. El cálculo de la proporcionalidad es extremadamente complejo, y casi imposible de entender con base en el texto legal. Nadie capta fácilmente por qué el partido más votado y con escaños excedentes participa en la compensación proporcional de los escaños. Una seria desventaja es el aumento de los escaños del *Bundestag*, totalmente dependiente del comportamiento electoral.

La descripción del sistema electoral alemán permite entender que se trata de un sistema proporcional. La composición del *Bundestag* no puede resultar noplropolacional. Y esta proporcionalidad se establece en el inicio mismo de calcular votos y escaños y se mantiene durante todo el proceso.

La proporcionalidad no resulta ser algo añadido; tampoco resulta ser algo compensatorio, a excepción del tipo de compensación que se ha introducido en 2013 respecto a los escaños excedentes y a las discrepancias entre proporcionalidad en distritos plurinominales y proporcionalidad nacional. La descripción exacta excluye al nivel de los principios de representación lo mixto. Para entender bien esta apreciación, conviene esclarecer de manera lo más breve posible el esquema de clasificación de los sistemas electorales.

4. Clasificación de los sistemas electorales

De forma general, se pueden clasificar los sistemas electorales como de representación por mayoría y de representación proporcional. Los dos términos se caracterizan por su doble acepción: por una parte, pueden entenderse como principios de representación y, por la otra, como reglas decisorias; según Lijphart y Grofman (1984: 7), “una distinción que parece ser fundamental”. Si definimos la representación por mayoría y la representación proporcional como principios de representación, entonces nos preguntamos cuáles son los objetivos políticos con respecto a la representación que tienen que ver con la composición del órgano que ha de ser electo. En resumen, la representación por mayoría fomenta o conforma mayorías parlamentarias, sin considerar el grado de desproporción entre los votos y los escaños. Por lo general, implican la disminución numérica y de representación (fortaleza parlamentaria) de los partidos políticos más pequeños en el parlamento. En cambio, la representación proporcional pone énfasis en que exista un alto grado de coincidencia proporcional entre votos y escaños, sin tomar en cuenta la posible fragmentación del sistema de partidos y los problemas en el momento de formar un gobierno. Un objetivo adicional en la representación proporcional podría ser asegurar no solamente el valor numérico, sino también el valor de logro de los votos. De acuerdo con este objetivo, cada voto debería importar en la distribución de los escaños en el parlamento.

Si definimos la representación por mayoría y la representación proporcional como reglas decisorias, entonces nos preguntamos cuál será el criterio o la fórmula que se aplicará para determinar cuál de los candidatos y cuál de los partidos saldrá elegido en las elecciones. La fórmula decisoria de la mayoría significa que la mayoría de votos decide quién gana, ya sea por mayoría relativa o por absoluta mayoría, según se haya determinado. Ambas reglas de mayoría implican que —desde el punto de vista político— solamente cuenten aquellos votos a favor de los candidatos o partidos gana-

dores. Los votos de los candidatos o partidos que no ganaron no cuentan, y se desperdician. Por tanto, se puede decir que si se toma la representación por mayoría como regla decisoria, se está otorgando un valor de logro diferente a los votos emitidos. Adicionalmente, los votos que fueron a favor de un candidato o de un partido, y que sobrepasan la mayoría requerida para obtener un escaño, se desperdician o no tienen importancia. Cuando se toma la representación proporcional como regla decisoria, las proporciones de votos a favor de un candidato y/o de un partido determinan la cantidad de escaños que obtendrá un partido. Todos los votos entregados cuentan, y su valor de logro varía solamente por factores matemáticos —y esto por razones puramente mecánicas—; por ejemplo, en el caso de la representación proporcional varía en circunscripciones electorales según el tamaño de la circunscripción.

5. La peculiaridad del sistema alemán

Tomando en cuenta estas consideraciones de tipo clasificatorio, ¿en qué consiste entonces la peculiaridad o incluso la originalidad del sistema electoral alemán? Lo específico de la representación proporcional personalizada es que combina el principio de representación proporcional con la regla decisoria de la mayoría relativa. Mientras que en los sistemas clásicos el sistema mayoritario de dos vueltas, el sistema de mayoría relativa (o de pluralidad) y el sistema proporcional se corresponden tal cual a los principios de representación y las reglas decisorias, en el sistema alemán de representación proporcional difieren. Para la distribución de todos los escaños del parlamento rige la proporcionalidad; para la selección de la mitad de los diputados se aplica la regla de la mayoría relativa. Esto implica que el votante puede influir en la selección de la mitad de los candidatos, quienes van a formar parte de un grupo parlamentario de un partido en el parlamento, y así influir en la composición personal del parlamento. En esta peculiaridad consiste precisamente lo modélico del sistema electoral cuando se refieren a él en los debates sobre reforma electoral en el mundo.

Es interesante observar que el interés por el sistema alemán se cultiva tanto en países que aplican un sistema de representación por mayoría, pues piensan en el criterio de la proporcionalidad que el sistema alemán combina con el voto personal, como en países que usan un sistema proporcional que piensan en el criterio de la participación (como fue definido más arriba) que el sistema alemán combina con la proporcionalidad. Mientras que para la primera situación cuentan los casos de Nueva Zelanda, Canadá y

últimamente Gran Bretaña, la segunda situación es mucho más extendida en cuanto a países, e incluye a España y Cataluña.

6. Proporcionalidad y voto personal. Propuesta para España y Cataluña

Si recordamos bien el balance evaluativo del sistema proporcional de circunscripciones plurinominales de España y Cataluña que hicimos más arriba, la función de la participación era la que menos se cumplía. Correspondientemente, el postulado mayor desde el inicio de la transición democrática ha sido el de permitir que el elector vote no sólo por un partido, sino que pueda elegir también entre candidatos; todo esto dentro de la representación proporcional como norma constitucional.

Listas semiabiertas (desbloqueadas) y voto uninominal

Para lograr el voto personal dentro del molde proporcional, las grandes alternativas constituyen la lista semiabierta (se vota por un candidato dentro de una lista de partido, lo que ofrece alternativas personales) y el voto uninominal (se votan candidatos en una circunscripción uninominal). En España, el clamor de abrir las listas ha dominado el debate de la reforma electoral. Es la propuesta más fácil de articular. Ha ido acompañado de un tono crítico a los partidos políticos que tradicionalmente —y no sólo en España— constituyen el blanco de la crítica a la democracia representativa. El voto uninominal no ha estado ausente como propuesta de reforma en el debate, a menudo con referencia a Alemania, aunque no se conociera bien cómo funciona este sistema modelo, y cómo se integra la uninominalidad en el sistema proporcional. Tampoco se ha planteado en serio la comparación entre ambos mecanismos de personalizar el voto.

Como cualquier elemento técnico de los sistemas electorales, ambas propuestas tienen sus pros y sus contras. Los promotores de cada una se fijan en los argumentos a favor. Es necesario considerar también los argumentos en contra. Además, se pueden ordenar los argumentos con relación a su importancia. Finalmente, conviene averiguar si la técnica (la lista bloqueada) que se quiere sustituir por otra (la lista semiabierta) es realmente la causante de lo que se está criticando, acorde con la advertencia de que “a las listas electorales se suele conceder una importancia desmedida y que, en cualquier caso, no tiene mucho que ver con los efectos que pretenden modificarse” (Hernández Bravo 1997: 376).

Así, en defensa de las listas cerradas y bloqueadas se podría argumentar que tienen su valor con relación a los partidos, al sistema de partidos, a su estabilidad, y así con relación a la estabilidad del gobierno. Además, la crítica a las listas cerradas y bloqueadas, que es común y corriente en España, es más bien producto de la falta de democracia interna de los partidos. O sea, las listas cerradas y bloqueadas sufren en su apreciación como formas de candidatura, de las carencias de los partidos políticos cuando ellos siguen jerárquicamente organizados, con formación de la voluntad política desde arriba hacia abajo, lo que se expresa muy visiblemente en la composición de las listas electorales, que es determinada por la cúpula de los partidos. Finalmente, la importancia de la propuesta de abrir las listas se mide a través de lo que se quiere conseguir; por ejemplo, como declaraba recientemente Felipe González al conmemorar los treinta años de haber llegado al poder: acabar con las peleas dentro de los partidos por “el puesto que se ocupa en la lista”, o sea, obtener sólo un efecto secundario al trasladar la necesaria pelea a otro campo. Conviene comparar este u otro objetivo de una propuesta de reforma con efectos no intencionados que van a presentarse, primarios por su impacto político y que pueden agravar la criticable situación.

7. Competencia intra o entre partidos

Según el orden de importancia, la principal diferencia entre abrir las listas y el voto uninominal consiste en el tipo de competencia política que caracteriza a cada uno de los mecanismos en una elección. En el caso de la lista semiabierta, a la competencia entre los partidos políticos se añade, al votar por un candidato dentro de la lista, la competencia entre los candidatos de un mismo partido. En el caso del voto uninominal, sin embargo, la competencia queda restringida a la que se da entre partidos, aunque se vota por candidatos. El efecto de esta diferencia puede resultar notable: mientras que en el primer caso los partidos pierden parte del control sobre quienes entran como sus representantes en el parlamento, en el segundo caso conservan este control. Esta diferencia puede jugar un rol importante, dependiente del grado de institucionalidad de los partidos, del carácter personalista de la política, de la estabilidad del comportamiento electoral, de la cultura política en general (véase Ortega 2004). En su caso, abrir la competencia hacia una lucha electoral entre los candidatos de un mismo partido puede contribuir a debilitar o incluso destruir los partidos y el sistema de partidos. Resulta que los partidos pierden la necesaria cohesión interna para cumplir con sus funciones de representación y concentración.

Las listas semiabiertas pueden, además, ser muy costosas en varios sentidos. Aumentan considerablemente los gastos de campaña electoral. Son costosas para el candidato en la lucha interna entre los candidatos de un partido. En vez de suavizar la lucha por ser candidato de lista, aumentan la pelea entre los candidatos de la lista de partido por ser diputado. El candidato se ve obligado a invertir personalmente en su campaña, lo que implica conseguir fondos de apoyo. Así, resulta que se hace dependiente de entes financieros, un apoyo que no va a resultar gratis. Los donantes esperan una compensación posterior a la elección, lo que puede resultar costoso para el país en el proceso de tomar decisiones a nivel nacional. El candidato elegido en estas condiciones de dependencia puede buscar en primer lugar responder a las expectativas de sus promotores y votantes, en vez de sentirse representante de los intereses de la nación. Para conseguir su voto en el parlamento, el gobierno puede tener que negociar con él e intercambiar favores. Así, en su caso, la lista semiabierta puede comportar muchos inconvenientes. Estas consideraciones explican por qué el clamor por listas semiabiertas en los medios de comunicación nunca ha tenido un eco favorable entre los especialistas de la materia electoral (véase Montabes 1998).

Lista bloqueada y uninominalidad

Por otra parte, en Alemania, dentro del sistema proporcional personalizado, opera también la lista cerrada y bloqueada, precisamente en las circunscripciones pluripersonales de los *Länder*. El encanto de la candidatura plurinominal cerrada y bloqueada es que en el establecimiento del orden de los candidatos en la lista, acordado por asambleas de representación de las organizaciones de base de los partidos a nivel de los Estados federados, rige el criterio proporcional, o sea, el principio de una representación sociológica: estirpe social, religión, región de procedencia, género, edad, corriente ideológica interna del partido, carrera partidista, atractivo personal, etcétera. Son los criterios que prevalecen y tratan de ser aplicados de forma equilibrada en la conformación de las listas. La lista bloqueada garantiza la diversidad, no sólo la mantiene, sino que la renueva según nuevos retos de la política y nuevas tendencias para enfrentarlos. Así fue, por ejemplo, en relación con los retos y las tendencias de las últimas décadas, que implicaban integrar mujeres y ecologistas en las listas. Y para añadir algo más respecto a la cuestión de género, las listas bloqueadas son el mecanismo que más impacto tiene para la mayor participación de la mujer en la política,

sea su mayor inclusión resultado de la propia voluntad de los partidos o de la imposición de cuotas (véase Krennerich 2009).

Como muestra el modelo alemán a nivel de las técnicas, la lista bloqueada con sus virtudes es compatible con el voto uninominal, que por su lado no comparte, sino que supera los peligros de las listas semiabiertas. El encanto de la candidatura uninominal es el voto personal, es la confianza que se expresa a una persona, aunque esta persona es también candidato de un partido, y el voto en circunstancias de un sistema de partidos institucionalizado sigue siendo en primer lugar un voto en favor del partido para el que postula el candidato. Conviene añadir que en Alemania los candidatos uninominales son elegidos por los miembros de las organizaciones de base de los partidos o una representación de ellos a nivel de la circunscripción electoral.

8. Efectos y alcances del voto uninominal

Sin embargo, no hay que sobreestimar el efecto del voto personal en circunscripciones uninominales. En Alemania, la sociología electoral advierte que el voto hoy por hoy es en primer lugar un voto de partido. El factor personal se impone 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 internas. De esta manera, la diferencia en orientación ideológico-partidista entre voto uninominal y plurinominal no es grande. Sólo una limitada parte de los electores utilizan los dos votos que tiene, el primero uninominal y el segundo plurinominal, para efectos estratégicos, especialmente en forma de un voto coalicional. Es un voto plurinominal para el partido menor de una coalición del que se teme que no pasaría la barrera legal del cinco por ciento, y entonces no permitiría la formación de la coalición deseada.

Al mismo tiempo, conviene contradecir previsiones que especulan en caso de la uninominalidad para la mitad de los diputados, acerca del peligro de que aparezcan dos categorías de diputados: la uninominal más y la plurinominal menos apreciada. Ya la simple idea de que habría partidos en el parlamento que no serían capaces de ganar ni un solo diputado uninominal contradice la idea, pues esos partidos no sólo no tendrían diputados de segunda, sino incluso de primera clase, cuando sean los partidos que posibiliten un gobierno de mayoría. Eso pasa con los partidos Liberal y Verde en Alemania. La importancia de sus diputados no resulta de la manera como han sido individualmente elegidos, sino depende del rol en grupo que

juegan en el desarrollo de la actividad política. Por lo demás, perder en la contienda uninominal no significa haber perdido totalmente, dado que muchos candidatos uninominales figuran también como candidatos en la lista plurinominal de su respectivo partido. Esto, por cierto, se presta a una mala interpretación, pues el candidato rechazado por el electorado en su circunscripción uninominal entra por otra puerta al parlamento. Sin embargo, en realidad, esta doble candidatura —la uni y la plurinominal— es una de las virtudes del sistema alemán, pues garantiza en buena cantidad de las circunscripciones que estas sean representadas por dos representantes, lo que permite que la competencia electoral a nivel uninominal se mantenga más viva, incluso con alternancia entre los partidos.

Por otra parte, comparando nuevamente la lista semiabierta con el voto uninominal, en el caso de la introducción de la lista semiabierta en España y Cataluña, el voto personal aumentaría la participación, pero el efecto sobre las demás funciones sería mínimo. La introducción del voto uninominal, sin embargo, tendría efectos mucho más amplios, e incluiría también las funciones de representación y concentración. O sea, para mantener el grado de cumplimiento de estas funciones, la reforma electoral tendría que ser más profunda. Aquí se confirma que hay que concebir sistemas electorales como sistemas y pensar reformas electorales no sólo como sustitución de elementos por otros, sino como una intervención en la estructura y en las funciones de los sistemas electorales. La introducción del voto uninominal equivaldría a un cambio del tipo de sistema electoral.

Merece la mayor consideración la cuestión que se refiere al contexto y su rol en la práctica de la uninominalidad. Incluye la incógnita sobre si es posible pensar que tendrá los mismos efectos en España que los que ha demostrado producir en Alemania. Allí, a pesar de existir críticas al sistema de doble voto, en términos generales ha funcionado bien. Los partidos políticos se han adaptado a su mecanismo, y también los electores que saben disfrutar de dos votos. La satisfacción es mayor que el impacto real. No se observan efectos dañinos para los partidos políticos, para el sistema de partidos políticos y ni para la democracia en general. O sea, la realidad confirma las expectativas vinculadas con el voto uninominal. Para España, sin embargo, sería oportuno estudiar bien si el contexto permite pensar no sólo que no se presenten efectos no deseados, sino que se mejoren las estructuras de la representación por medio de personalizar más la cadena de representación. Hay que estudiar bien si la uninominalidad no pasa a producir fenómenos como el caciquismo local, que empeoren la criticada situación. Para que una reforma no corra este peligro habría que tomar en cuenta varios aspectos, dado que la verdadera complejidad de los sistemas electorales reside en

su relación con el contexto, pues ellos tropiezan con diferentes fenómenos sociales y políticos, que generan determinados efectos, que no se pueden deducir de los sistemas electorales mismos (para mayor justificación de la variable contexto véase Nohlen 2003 y 2014).

9. *Resumen*

Cuando el sistema electoral pierde legitimidad ante la crítica a la que sigue expuesto desde hace decenios —y es el caso de las listas cerradas y bloqueadas— es oportuno pensar en alternativas. En debate se encuentran la apertura de las listas (una postura fácil) y el voto personal-uninominal (menos conocido y proclive a mala interpretación). Considerando estas alternativas, es preferible el voto uninominal, pues abrir las listas provoca la lucha interna entre candidatos del mismo partido por el voto, lo que resultaría ser muy costoso en (por lo menos) dos sentidos: en los gastos de la campaña electoral, exponiendo al candidato a la dependencia de entes que lo financian, y en la pérdida de la necesaria cohesión interna de los partidos para que la democracia no pierda en gobernabilidad y estabilidad. Es preferible el voto uninominal, pues los candidatos seguirán siendo de partido, a lo mejor elegidos de forma democrática. Para lograr esto, sería necesario ampliar la perspectiva y promover una ley de partidos que mejore la vida interna de los partidos en sentido democrático, mediante la elección interna de sus candidatos uninominales y plurinominales (de lista) por parte de sus miembros o de representantes de ellos. Para terminar, quisiera variar una observación que hizo W. J. M. Mackenzie (1962: 17) respecto a las elecciones libres: los sistemas electorales tienen “una lógica propia independiente de la Historia, pero su aplicación práctica es histórica y lleva la impronta que marcan la idiosincrasia y las condiciones de vida de las diversas naciones”. En vez de estirar más la sabiduría general a la que ha llegado la teoría de los sistemas electorales, sería necesario indagar más en las variables de contexto que permiten pronosticar los posibles efectos de las propuestas de reforma deseada, y que la hacen deseable.

VIII. ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL¹

Parece una regla general: cuando se trata del desarrollo de la integración, sea ésta económica o política, e independientemente de la región mundial, el proceso de integración que condujo a la creación de la Unión Europea figura como modelo. Así, no es casual que en la comunidad andina, precisamente respecto al desarrollo del parlamento andino, se mire la evolución y las experiencias del Parlamento Europeo. Esta perspectiva implica por supuesto marcar diferencias entre ambos procesos de integración. Además, conviene preguntarse si los problemas a superar y las soluciones a encontrar son idénticos; es decir, que la Unión Europea pueda constituir el norte para la comunidad andina. Es preciso que el comparatista cualitativo empiece su estudio marcando similitudes y diferencias de los casos observados en el marco de su respectivo contexto y en consideración de los posibles efectos que podrían implicar.

1. *Unión Europea y Pacto Andino en comparación*

Respecto a la Unión Europea, hay que llamar la atención al proceso expansivo de sus Estados miembros. La Comunidad Europea empezó con seis miembros, la Unión Europea se compone hoy en día de 28 miembros (con la entrada de Croacia en 2013), y dentro de poco serán treinta, y hay más países a la espera de poder entrar en ella. Este proceso ha conllevado a una constante adaptación de las reglas de funcionamiento a estas realidades cambiantes. Los países miembros son extremadamente dispares en cuanto al número de sus habitantes. Esta condición constante ha jugado un rol mayor en la medida en que se intensificaba el proceso de integración política hacia el establecimiento de un sistema político europeo conforme a principios democráticos. En la medida en que este proceso avanzaba a nivel de la toma

¹ Texto revisado y actualizado de la conferencia magistral pronunciada en el Seminario Internacional Análisis y perspectivas de la elección directa de parlamentarios andinos, Bogotá, 26 de noviembre de 2009.

de decisiones políticas en el campo económico y social, manifestándose por ejemplo en el establecimiento del mercado común —decisiones vinculantes para todos los miembros, que sobrepasaban las respectivas políticas nacionales— era importante ampliar las competencias del Parlamento Europeo *vis-à-vis* la Comisión Europea. Y este proceso iba a intensificar el problema de una representación política democrática en el Parlamento Europeo, tomando como modelo institucional la democracia representativa interna de los propios países miembros.

Este breve recuento de algunas características en el proceso de integración en Europa pone luz sobre las diferencias con el caso andino de integración. El número de países integrados en la comunidad andina es limitado (son cuatro: Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú), y, por lo demás, de tendencia contraria a la Europea; hace poco eran cinco. Venezuela se retiró del proceso de integración andina y parece que existen, en caso dado, fuertes resistencias a su reintegración. Hay diferencias en cuanto al número de población de los países andinos, pero no tan extremas como en Europa: Colombia cuenta con aproximadamente 45 millones, Perú con 26, Ecuador con 13 y Bolivia con 8.5 millones de habitantes. En consecuencia, en el ámbito de estas variables, estructurar una representación política conforme a principios de la democracia representativa, o sea, de establecer un número de representantes proporcional al total del número de habitantes de cada país, parece mucho más viable. Sin embargo, en cuanto a las demás variables tomadas en cuenta, el proceso andino de integración está lejos de exhibir la profundidad del europeo; es decir, de presionar en el ámbito político-institucional para desarrollar una correspondencia entre la institucionalidad política y el grado de desarrollo de la integración en el campo económico, social y jurídico.

Por otra parte, al igual que en Europa, donde ya en el acto fundacional, el Tratado de Roma, se estableció como la norma de futuras elecciones un “procedimiento electoral uniforme”, en el Anteproyecto de Elecciones Directas y Universales al Parlamento Andino se considera también oportuna la evolución del Parlamento Andino hacia un “régimen electoral uniforme”. Conviene recordar también la condición contractual que obliga a los Estados miembros de la comunidad andina a seguir el camino europeo. Como sabemos, el artículo 2 del Tratado Constitutivo del Pacto Andino de 1979 dice: “El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por Representantes elegidos por Sufragio Universal y Directo, según el procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de repre-

sentación nacional”. Añade el artículo siguiente: “En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por cinco representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino”. Y, efectivamente, en dos de los países andinos (Ecuador y Perú) ha habido elecciones directas en el marco de las normas del Tratado Constitutivo; es decir, de representación similar de cinco representantes sin importar el tamaño de la población, Colombia, por fin, celebró elecciones directas en 2010. De modo que se confirman las similitudes y las diferencias entre los dos procesos de integración, una rica condición inicial para la comparación.

En lo que sigue me voy a referir a las elecciones comunitarias europeas y su reglamento, primero respecto al derecho al sufragio, después a los sistemas electorales, desglosándose en sus elementos constitutivos: distritación, formas de candidatura y votación, métodos de conversión de votos en escaños y barreras legales. En adelante, voy a evaluar el desarrollo del sistema electoral para el Parlamento Europeo hacia un sistema proporcional polimorfo, o sea, de uniformidad en los aspectos centrales de representación y de diversidad en los aspectos técnicos de menor envergadura. Finalmente, voy a referirme a las elecciones al Parlamento Andino en términos de algunas características del contexto de la región.

2. *Elecciones y sistemas electorales de la Unión Europea*

El Parlamento Europeo actual proviene de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fundada en abril de 1951. En el Tratado Fundacional de la Comunidad Económica Europea, de 1957, se le asignó a la asamblea la tarea de “elaborar planes para realizar elecciones generales directas según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembro” (artículo 138 [3]).

Apenas veinte años después del convenio de fundación, el Consejo Europeo se ocupó de la materia, y emitió en septiembre de 1976 el acto jurídico respecto a la introducción de elecciones generales directas para el Parlamento Europeo. Además, se decidió la duración de los mandatos por cinco años (artículo 3), el mandato libre (artículo 4), la compatibilidad de mandato europeo y mandato nacional (mandato doble, artículo 5). Sin embargo, la introducción de un procedimiento uniforme que de acuerdo con el tratado hubiera debido llevarse a cabo al mismo tiempo que las elecciones directas, fue aplazado para un momento posterior. Decía el acto jurí-

dico: “Hasta que entre en vigor un procedimiento electoral uniforme... el procedimiento electoral se definirá en cada uno de los Estados miembros según los reglamentos internos del Estado” (artículo 7 [2]). Con ello, si bien se mantenía el objetivo de un procedimiento uniforme, al mismo tiempo se legitimaba el *statu quo* de hecho. En el fondo, nada de esto se ha modificado hasta el momento.

A pesar de todas las declaraciones de intención en sentido contrario, todavía se redujo más la perspectiva de un acuerdo respecto a un procedimiento uniforme en el sentido original, por un lado, debido a que en el Tratado de Maastricht, de febrero de 1992, se hicieron más grandes los obstáculos para aprobar un derecho electoral uniforme,² y por otro lado, debido al hecho de que el Tratado de Ámsterdam (en el artículo 130, párrafo 4, del Tratado de la Comunidad Europea) hacía posible una solución alternativa; es decir, un procedimiento “en consonancia con los principios comunes a todos los Estados miembro”. Con ello, a fin de cuentas las diferencias nacionales en el derecho electoral siguen manteniéndose fuera de la máxima de la estandarización. La opción se orienta con el estado de hecho de la aproximación jurídica, de la cual por supuesto puede suponerse que hará mayores progresos en el curso de la profundización de la integración.

A. Los fundamentos legales unitarios en el derecho a sufragio

En el Tratado de Ámsterdam se ha creado la figura del ciudadano de la Unión. A los extranjeros y las extranjerías se les concede en todos los países de la Unión Europea el derecho a sufragio al Parlamento Europeo si han fijado ahí su residencia. Tales regulaciones comunitarias obligan de cierta forma a uniformar el derecho a sufragio. Un efecto en una dirección análoga surge del Tratado de Lisboa, el cual ve en el artículo 14 (2) al Parlamento Europeo como “elegido por las ciudadanas y los ciudadanos europeos”, y no concibe ya al Parlamento Europeo como una asamblea de los pueblos de los Estados miembros de la Unión. Por lo demás, en el Tratado de Lisboa también se integran cuatro de los cinco principios del derecho a sufragio, a saber: el sufragio universal, libre, directo y secreto, pero no el sufragio igualitario: las ciudadanas y los ciudadanos europeos en el Parlamento Europeo están representados de forma “proporcionalmente descendente”, “pero por lo menos con seis miembros por cada Estado miembro”. Por lo tanto, se

² En el artículo 138 (3) del Tratado de la CEU se agregó que el proyecto que tenía que ser aprobado por el Consejo requería el consentimiento del Parlamento Europeo con la mayoría de sus miembros.

puede percibir como tendencia general, que, por un lado, en el curso de la profundización de la integración, mejorarán las condiciones para un mayor grado de uniformidad en el derecho a sufragio, pero que por otro lado se reconocen o se fijan por escrito las condiciones heterogéneas de hecho.

B. Intentos fallidos de estandarización del sistema electoral

Los diplomáticos que negociaron los tratados fundacionales de la Comunidad Europea probablemente no estaban totalmente conscientes del grado de dificultad de la tarea que asignaban a la asamblea cuando le prescribieron la elaboración de un procedimiento uniforme, es decir, un sistema electoral uniforme. En verdad no ha faltado la buena voluntad de parte del Parlamento Europeo para cumplir esta tarea. En todos los períodos electorales se han hecho esfuerzos por cumplir las obligaciones contractuales, pero sin éxito, debido a la dificultad de compatibilizar principios rectores incompatibles, formulados por el Comité Político del Parlamento Europeo en 1981. Estos principios eran los siguientes:

(a) El sistema electoral tiene que estar constituido de manera tal que garantice un nivel máximo de uniformidad, en interés de una ponderación de los votos lo más igualitaria que sea posible. Pero al mismo tiempo, debe dejarse un espacio para tomar en cuenta las especificidades nacionales; (b) el sistema electoral tiene que partir lo más que sea posible de modelos ya probados y familiares a los ciudadanos de cada uno de los Estados, y no puede dejar de tomar en cuenta los valores centrales de la vida política de los Estados miembro, (c) el sistema electoral tiene que contribuir a establecer una relación directa entre los electores y los elegidos.³

En vista de las diferencias entre los sistemas electorales nacionales, ¿cómo habría de partirse de modelos familiares para los ciudadanos y las ciudadanas, con el objetivo de crear un sistema electoral uniforme? Para este fin, precisamente hubiera sido necesario apartarse de los sistemas electorales tradicionales. Todo el dilema del debate que habría de durar varios decenios se hizo evidente ya desde el primer proyecto. Sólo con el correr del tiempo se imponía un enfoque más pragmático. Con ello, se fue delineando un sistema electoral uniforme en forma de una representación proporcional en distritos electorales de diferentes tamaños: un sistema electoral que sigue siendo aplicado sin cambios en la mayoría de los Estados miembros para

³ PE: Documentos de sesión 1981/82, Doc. 1988/ 81/B y C, p. 4.

las elecciones a los órganos de representantes nacionales. Como fórmula de conversión de escaños se propuso el método D'Hondt. Todas las demás regulaciones técnicas deberían ser dejadas a las determinaciones ejecutivas de los diferentes Estados miembros. En los años noventa, tras más de cuarenta años de debate, la discusión alcanzó de nuevo el punto de 1953, cuando la asamblea *ad hoc*, con una hábil modestia, había propuesto como sistema electoral para la primera elección de la asamblea en la Comunidad (Económica) Europea “el de la representación proporcional según las leyes electorales nacionales” (Lenz, 1995: 23). El Tratado de Ámsterdam de 1999 incluyó una apertura correspondiente de las obligaciones contractuales en favor de un “procedimiento en consonancia con los principios comunes a todos los países”. Como veremos más adelante, esta alternativa es casi idéntica al estado de la estandarización que se había alcanzado ya en la práctica. En vez de prescriptiva, la norma contractual se transformó en descriptiva. Finalmente, el Consejo hizo suya la propuesta con la resolución del 25 de junio y 23 de septiembre de 2002.⁴

C. Los sistemas electorales nacionales al Parlamento Europeo

En los Estados miembros se aplican diferentes sistemas de representación proporcional. De esta forma, en la mayor parte de los países se cumple con el principio de representación, que también vale en cada caso para los parlamentos internos. En un inicio, las excepciones eran Francia y Gran Bretaña. Ya con la primera elección directa, Francia cambió de la representación por mayoría absoluta en circunscripciones uninominales con balotaje, que se aplica para la elección de la Asamblea Nacional, a la representación proporcional para el Parlamento Europeo. En cambio, Gran Bretaña mantuvo en las primeras elecciones al Parlamento Europeo la representación por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Sin embargo, a partir de las elecciones de 1999, el país pasó a la representación proporcional, lo cual fue un paso significativo, en la medida en que la representación por mayoría relativa se considera como un sistema electoral característico de la cultura británica, y se temía que su abandono podría traer también como consecuencia el cambio del sistema electoral para la cámara baja.

⁴ La resolución se encuentra documentada en el Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 283/1, del 21 de octubre de 2002. Agradezco a Niels Fischer, Estrasburgo, el haberme cedido esta información.

Desde las elecciones al Parlamento Europeo de 1999 existe una uniformidad a nivel de la Unión Europea en el principio de la representación.

Las diferencias entre los sistemas electorales radican en la organización técnica de los sistemas de representación proporcional según distritación electoral, forma de la candidatura, emisión del voto, y procedimiento de conversión de votos en escaños. En este proceso, en los diferentes países en parte se hizo una vinculación con las tradiciones nacionales correspondientes,⁵ en parte se hizo una variación de acuerdo con las condiciones que resultaban por el menor número de escaños en comparación con los parlamentos nacionales, y en parte también se experimentó con alternativas que parecían demasiado atrevidas para los parlamentos nacionales. Desde 1999, los sistemas electorales para el Parlamento Europeo, con excepción de Francia, han permanecido sin cambios. En Francia, en vez del distrito nacional único, se han introducido ocho circunscripciones regionales.

En la actualidad, en 22 países de la Unión Europea todo el país constituye un distrito electoral. No obstante, en Alemania y en Finlandia algunos partidos pueden presentar listas a niveles subnacionales (estados federados o distritos electorales). Considerado estrictamente, se tendría que incluir también a Italia en el grupo de los países con un distrito electoral a nivel de todo el país, ya que si bien está subdividida en cinco distritos electorales, esto es solamente para fines de la emisión del voto; también aquí los escaños se les distribuyen a los partidos a nivel nacional según el criterio proporcional. Algo similar rige en Polonia, donde los escaños se distribuyen proporcionalmente a nivel nacional y son posteriormente adjudicados a los trece distritos regionales. De este modo, sólo en seis países el territorio electoral está dividido en circunscripciones plurinominales: Bélgica (4 distritos), Francia (8), Reino Unido (12) e Irlanda (4) están divididas en distritos electorales plurinominales, en los cuales realmente se lleva a cabo la distribución de escaños. Especialmente en Bélgica (con Flandes, Valonia, la región de habla alemana y Bruselas), pero también en el Reino Unido (con Inglaterra: nueve distritos electorales, además de Escocia, Gales e Irlanda del Norte) se tomó en cuenta la diferenciación regional en la distribución de los distritos electorales.

Con respecto a la candidatura y la emisión del voto, que tratamos aquí de forma conjunta, llama la atención la frecuente utilización para las elecciones al Parlamento Europeo de la lista semiabierta. En doce países, los electores pueden votar de forma nominal, y así cambiar el orden de los candidatos, propuesto por parte de los partidos. En dos países (Irlanda y

⁵ El caso más claro es Irlanda, que prácticamente transfirió el sistema electoral para el Dail nacional en pequeña escala a las elecciones al Parlamento Europeo.

Luxemburgo) y una región (Irlanda del Norte) las listas incluso son abiertas. En Luxemburgo, los electores tienen tantos votos como existen escaños para repartir, y pueden utilizar el *panachage*. En Irlanda, Irlanda del Norte y en Malta, en el sistema de voto único transferible (*single transferable vote*), los electores indican en la papeleta a través de una numeración en qué orden quisieran ver electos a los candidatos.

Ahora, por lo que se refiere a los procedimientos de conversión de votos en escaños, en la mayoría de los países de la Unión Europea los escaños se adjudican según el método D'Hondt o una variante del mismo método. Este procedimiento se ha extendido poco a poco cada vez más. Suecia aplica también un procedimiento de divisor, el de Sainte-Laguë modificado; Irlanda e Italia usan un procedimiento de cociente electoral (Irlanda, la cuota Droop, según el voto único transferible, e Italia, el procedimiento Hare y el residuo mayor para el resto de los escaños). La República Federal de Alemania, finalmente, en su afán de usar el método que más se acerca a la proporcionalidad exacta (véase Nohlen 2014), practica desde hace poco el método Sainte-Laguë/Schepers, en sustitución del procedimiento Hare-Niemeyer, que por su parte sustituyó al método D'Hondt: un bonito ejemplo de una tendencia opuesta a la uniformidad, o de qué poca consideración se le da en los Estados miembros a la homogeneización de los detalles del sistema electoral para el Parlamento Europeo. En catorce países existen cláusulas de exclusión o barreras legales, cuya magnitud en general es del 5%. Sólo en Austria, Eslovenia, Italia y Suecia, la barrera legal se reduce a 4%, y en Grecia al 3%. En Alemania, donde rigió también una cláusula de 5%, el Tribunal Constitucional Federal lo prohibió en su sentencia del 9 de noviembre de 2011 como inconstitucional (véase Nohlen 2013a). En su sustitución, el Parlamento alemán introdujo una barrera de 3%, cuya vigencia también dependía del examen jurídico-constitucional por parte del Tribunal Constitucional Federal, que la declaró inconstitucional en su sentencia del 26 de febrero de 2014.

A pesar de toda la gran variación en los detalles técnicos de los sistemas electorales, se puede constatar que se aplican sistemas de representación proporcional que obtienen efectos bastante semejantes en el ámbito de la relación de los votos y los escaños. A este respecto, se pueden distinguir más bien los países con distritos electorales pequeños y medianos (como por ejemplo Irlanda y Malta) de los que tienen distritos electorales grandes (como por ejemplo Alemania y Francia). Pero, como se sabe, el distinto grado de proporcionalidad de los votos y escaños no permite extraer conclusiones respecto a la estructura del sistema de partidos (véase Rae 1967; Lijphart 1994; Nohlen 2004). En ningún lado se realizan las elecciones según

un sistema puro de proporcionalidad, que suele identificarse en Alemania con la representación proporcional tal cual. Ya sea debido a la distribución de los distritos electorales o debido a la cláusula de exclusión, no puede haber una correspondencia exacta entre los votos y los escaños.

D. Consideraciones evaluativas del desarrollo del sistema electoral para el Parlamento Europeo

Como se desprende de la evolución del sistema electoral comunitario, se ha vivido un proceso hacia la adaptación de las normas a las realidades. El proyecto de un “procedimiento electoral uniforme” se ha enterrado. El respeto a la singularidad de los elementos técnicos de los sistemas electorales proporcionales se ha mostrado más fuerte que la uniformidad formal, que es por lo demás una uniformidad inducida por un observador.

En cuanto a la legitimidad que procuran las elecciones, sigue debatiéndose sobre todo en Alemania la falta de representatividad democrática. Se cuestiona en la opinión pública y especialmente entre los constitucionalistas el “déficit democrático” de la Unión Europea, del que hacen eco las sentencias del Tribunal Constitucional Federal relacionadas con el desarrollo institucional de la Unión Europea. El “déficit democrático” sirve así para oponerse políticamente a las transferencias de competencias hasta ahora nacionales a la Unión Europea en la medida en que no se mejora la legitimidad democrática del Parlamento Europeo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal no es muy consecuente en su argumentación, pues cuando fortalece la influencia del parlamento alemán en los acuerdos comunitarios olvida que Alemania es un Estado federal con un bicameralismo, en el que el *Bundesrat*, la Cámara de los estados miembros de la Federación, juega un rol bastante fuerte, y el *Bundesrat* no tiene legitimidad democrática directa, sino es la Cámara de los gobiernos de los estados miembros. Efectivamente, el derecho a sufragio no es igualitario —y ¡no puede serlo! Por razones pragmáticas y de sentido común—. Por lo demás, no conviene pensar el sistema político del nivel comunitario en dimensiones del sistema político de un Estado nacional. ¿Quién aplica el modelo de la democracia de Atenas para evaluar la democracia representativa de hoy? Es necesario pensar la democracia comunitaria más allá del Estado nacional. Respecto a las elecciones, se ha encontrado una fórmula, mejor dicho, un concepto, que parece adecuado: la proporcionalidad decreciente, una innovación en materia electoral.

Por lo tanto, no debería exagerarse demasiado la idea de un sistema electoral uniforme, ni proponerse lograrlo de manera fundamentalista teutónica. Tampoco aporta ningún beneficio orientar los análisis al aspecto del déficit. En lugar de eso, se debería verificar en la esfera pragmática cuánta uniformidad es suficiente, cuánta más uniformidad es alcanzable, y para qué sirve la falta de uniformidad ahora existente. Para esta vía, orientada por los recursos, es recomendable, por un lado, un procedimiento inductivo, que aprecie las experiencias positivas con diferentes sistemas electorales en Europa, y permita que maduren otras posibles estandarizaciones en los detalles técnicos, y por otro lado, un cambio de perspectiva en favor de los electores, en favor de sus preferencias, desarrolladas históricamente, en favor de reglamentos individuales que les vienen bien, o que les permiten un mayor grado de participación.

E. La representación proporcional polimorfa como sistema electoral europeo

Bajo estas perspectivas rectoras, hay que constatar, en primer lugar, que existen distintas tradiciones de representación política en los países europeos, que están estrechamente relacionadas con el desarrollo de la democracia en cada caso concreto, y que no deberían ser interrumpidas desde arriba en el proceso de integración europeo, sino aprovechadas para la continuación de una Europa plural. En segundo lugar, hay que constatar que las estructuras sociales y políticas de los países europeos no necesariamente son receptivas para las estructuras institucionales uniformadas que se les imponen. Entre otras cosas, se debería notar que no tendrían en todos lados los mismos efectos, sino más bien positivos en un país y negativos en algún otro. Por lo tanto, se trata de encontrar la forma institucional adecuada necesaria para cada uno de los países, sobre la base de principios generalmente compartidos. En tercer lugar, en todos los intentos por desarrollar un procedimiento uniforme ha quedado claro que las exigencias que se le hacen a un procedimiento de este tipo no pueden ser unificadas en un solo criterio, y que políticamente, a nivel del Consejo y por las buenas razones mencionadas, no logran un consenso, que es un bien de alto valor.

Por ello, ahora es tiempo de ya no ver un déficit democrático en la diversidad de los sistemas electorales nacionales para el Parlamento Europeo, sino un recurso para el fortalecimiento del acuerdo en las cuestiones fundamentales, manteniendo la diferencia en las cuestiones de forma. Para el sistema electoral europeo se puede decir que es válida la siguiente fórmula: tanta uniformidad como sea posible, y tanta diversidad como sea necesaria.

En esta medida, los ciudadanos de la Unión Europea eligen al Parlamento Europeo por *representación proporcional polimorfa*: es decir, de acuerdo con una representación proporcional organizada de forma diferente según las naciones. Las más importantes características de este sistema electoral son uniformes, y otras están diseñadas de formas distintas a nivel nacional.

Sobre todo es uniforme el principio de representación: se aplica la representación proporcional. La representación política de los Estados individuales en el Parlamento Europeo debe reflejar a grandes rasgos las preferencias político-ideológicas del electorado. Hay muchas razones que hablan en favor de esto. También los países cuyos parlamentos nacionales son elegidos por representación de mayoría han introducido la representación proporcional para las elecciones europeas. Es especialmente notable que Gran Bretaña se haya apartado del sistema de mayoría relativa. Cuando Gran Bretaña todavía elegía por mayoría quedó claro también hasta qué punto son disfuncionales los efectos mayoritarios de este sistema electoral para el Parlamento Europeo supranacional, donde no solamente se trata de representación en el parlamento, sino también de representación en los grupos políticos formados por los diputados de los partidos nacionales de la misma ideología, o sea, de los partidos políticos europeos. En el sistema de mayoría relativa, el segundo partido nacional más votado pierde un considerable contingente de influencia sobre la formación de voluntad en su grupo político del Parlamento Europeo, y el tercer partido más votado pierde toda la influencia, porque ya no alcanza ningún diputado. Estos efectos de un sistema mayoritario no corresponden con el interés nacional ni con el europeo.

Por lo demás, es uniforme el distrito electoral plurinominal de distintos tamaños. También este tipo de distrito electoral ha sido propuesto constantemente en los proyectos de reforma del Parlamento Europeo. La uniformidad radica en la delimitación frente a los distritos uninominales, pero no en las características de los distritos plurinominales; es decir, en su tamaño y la posibilidad de repartir el territorio electoral nacional en varios distritos electorales plurinominales.⁶ En el fondo, se trata de limitar el efecto proporcional del sistema electoral, y con ello, de evitar una atomización de los partidos; es decir, de cumplir de alguna manera con la función de concentración o gobernabilidad, que se espera de los sistemas electorales. Dado que las cláusulas de exclusión también sirven a este objetivo, estas barreras

⁶ También puede pensarse en distritos electorales sólo para la candidatura, mientras que los mandatos son otorgados proporcionalmente a nivel nacional, como en Italia y en Alemania.

artificiales pueden sustituir a la subdivisión de un territorio electoral nacional en distritos electorales, en aquellos países en los cuales los mandatos se otorguen en un único distrito electoral a nivel de todo el país. A través de la equivalencia funcional se genera una mayor uniformidad de lo que revela una mirada a la organización institucional.⁷

Todas las demás características técnicas son diferentes. Con respecto a ellas, existe una libertad completa en su organización para los países, aunque en vista de la gran variedad de alternativas, la variación real se mantiene bastante limitada. Un elemento de referencia son seguramente las medidas institucionales para la elección de los parlamentos nacionales. Donde ya se les ha concedido mucha libertad de elección a los electores no se podrá caer por debajo de ese nivel ya alcanzado para las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo tanto, es comprensible que Irlanda y Malta no quieran abandonar su sistema de voto único transferible. En otros países, donde existen listas cerradas y bloqueadas, se podría temer que una apertura para las elecciones al Parlamento Europeo ejerciera presión sobre el sistema electoral interno para los parlamentos nacionales: mientras existan distritos electorales del tamaño de todo el país, se podrá preguntar si las listas semiabiertas no conducen a la confusión de los electores y a muchos votos inválidos. Éstas y otras reflexiones indican que el sistema electoral polimorfo es adecuado para corresponder a los retos específicos por país que se le plantean al sistema electoral europeo, tal y como subrayó la resolución del propio Consejo de junio y septiembre de 2002. Además, no excluye procesos inductivos de una mayor aproximación del sistema electoral al Parlamento Europeo. Desde la apertura realizada en el Tratado de Ámsterdam, el sistema electoral polimorfo está de acuerdo con el Tratado Comunitario, y ofrece una perspectiva realista de terminar con la controversia de la legitimación teórica sobre el procedimiento uniforme.

⁷ Sin embargo, en España no se dividió el país en distritos electorales ni se instituyó una cláusula de exclusión. Los partidos a nivel de toda España temen que los partidos regionales, cuyo ímpetu nacionalista (y parcialmente separatista) sigue estando intacto, abusen de los distritos electorales regionales en el PE para representar sus “nacionalidades”. Pero en España está igualmente poco indicada una cláusula de exclusión, dado que entonces los partidos regionales no tendrían oportunidad alguna de alcanzar un mandato. Aquí, el contexto presenta solamente un limitado espacio de adaptación a las normativas europeas, las cuales en los últimos tiempos van en la dirección de corresponder a la representación regional a través de la subdivisión de los territorios electorales nacionales en distritos electorales plurinominales.

CUADRO 1
EL SISTEMA PROPORCIONAL POLIMORFO PARA ELEGIR
AL PARLAMENTO EUROPEO

País	<i>Cantidad de escaños (a)</i>			Distritos	Formas de lista	Fórmula de conversión	Barrera legal
Alemania	99	99	96	d. nacional	Bloqueada, l. regionales y federales	Sainte-Laguë/Schepers	Ninguna
Austria	18	17	18	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	4%
Bélgica	24	22	21	4	Semiabierta	D'Hondt	Ninguna
Bulgaria	18	17	17	d. nacional	Bloqueada	Hare/Niemeyer	Ninguna
Chipre	6	6	6	d. nacional	Bloqueada	Droop/resto mayor	Ninguna
Croacia	-	-	11	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	5%
Dinamarca	14	13	13	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	Ninguna
Eslovaquia	14	13	13	d. nacional	Semiabierta	Droop	5%
Eslovenia	7	7	8	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	4%
España	54	50	54	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Estonia	6	6	6	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Finlandia	14	13	13	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	Ninguna
Francia	78	72	74	8	Bloqueada	Hare/D'Hondt	5% (en el distrito)
Grecia	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	Droop/y resto mayor	3%
Hungría	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	5%
Irlanda	13	12	11	4	Abierta/STV	Droop/STV	Ninguna
Italia	78	72	73	5	Semiabierta	Hare/y resto mayor	4%
Letonia	9	8	8	d. nacional	Semiabierta	St. Laguë	5%
Lituania	13	12	11	d. nacional	Semiabierta	Hare/Niemeyer	5%

País	Cantidad de escaños (a)			Distritos	Formas de lista	Fórmula de conversión	Barrera legal
Luxemburgo	6	6	6	d. nacional	Abierta	D'Hondt	Ninguna
Malta	5	5	6	d. nacional	Abierta/STV	Droop/STV	Ninguna
Países Bajos	27	25	26	d. nacional	Semiabierta	Hare/ D'Hondt	Ninguna
Polonia	54	50	51	13/d. nacional	Bloqueada	D'Hondt (b)	5%
Portugal	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Reino Unido	78	72	73	12 (c)	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Rep. Checa	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	5%
Rumania	35	33	32	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	5%
Suecia	19	18	20	d. nacional	Semiabierta	Mod. St. Laguë	4%

(a) Primera columna: adjudicación hasta antes de 2009; segunda columna: para las elecciones de 2009 según el Tratado de Niza; tercera columna: adjudicación según el Tratado de Lisboa y la inclusión de Croacia; (b) adjudicación de los escaños adjudicados a los partidos a nivel nacional, en los distritos se utiliza Hare/Niemeyer; (c) Irlanda del Norte elige en un distrito tres diputados según *single transferable vote* (STV).

3. *Lecciones del caso europeo*

Como ya he comentado, en procesos de integración en otras latitudes del mundo se mira a la Unión Europea en búsqueda de sugerencias y orientaciones. ¿Qué puede enseñar la experiencia europea?

La primera lección es que la norma de legislar un procedimiento electoral uniforme resulta ser un objetivo demasiado exigente. Esta postura poco realista menosprecia la importancia y la inercia de las tradiciones nacionales. Conviene priorizar desde un principio ideas que son más viables. Por lo demás, el respeto a las tradiciones nacionales puede constituir un recurso para la legitimación del sistema electoral, pues los pueblos pueden sentirse a gusto con el respeto de sus tradiciones.

La segunda lección recomienda, acorde con la norma de que el parlamento comunitario representaría a los pueblos de los Estados miembros,

introducir la representación de los países en proporción a sus habitantes. Sería conveniente aplicar una fórmula pragmática de proporcionalidad, como por ejemplo la fórmula de proporcionalidad decreciente, para facilitar el avance necesario en esta dirección.

La tercera lección consiste en un cambio de perspectiva que permite equilibrar la idea de la uniformidad o unidad con la necesidad de la diversidad: la unidad en el principio básico y la diversidad en los elementos más específicos. Por múltiples razones se recomienda el principio proporcional como principio de representación, pues deja mucho margen para variar en sus elementos más específicos, y así para el respeto de tradiciones nacionales. Otra razón es que el principio proporcional facilita la representación política pluralista de los países, y así la formación de grupos políticos ideológicos de composición multinacional en el parlamento comunitario —efecto de mayor relieve en el desarrollo de un parlamento comunitario—.

4. Referencias espontáneas al caso andino

Para terminar, quisiera enfocar algunos factores de contexto que pueden ser significativos para el desarrollo del régimen electoral para el Parlamento Andino. En primer lugar, tengo que decir que no soy especialista en materia de integración andina, de modo que mis referencias son más bien espontáneas y de función heurística. En segundo lugar, no cabe duda que la elección directa de los parlamentarios comunitarios es un objetivo deseado y deseable. A nivel teórico y retórico, es posible conectar con él muchos efectos positivos sobre el proceso de integración. Y los propulsores de la elección directa deducen incluso de las amplias expectativas vinculadas con ella la absoluta necesidad de avanzar hacia su implementación. No se permiten cuestionar la pasión por su objetivo; por ejemplo, a través de un análisis del efecto que la elección directa ha tenido en los países comunitarios que ya eligen sus mandatarios al Parlamento Andino de forma directa. Sin embargo, hay razones para ser más realista, utilizando para estos efectos cuidadosamente la comparación y considerando el contexto.

Como ya he explicado, en Europa el desarrollo del sistema político de la Unión Europea está pensado en dimensiones de transferir la democracia representativa al nivel comunitario. Este modelo interno de los países es el régimen parlamentario con una sola excepción, Francia, con un modelo semipresidencial, pero que en últimas instancias es asimismo un sistema parlamentario, añadido por un correctivo presidencial. Se entiende que muchas expectativas van hacia un rol idéntico del Parlamento Europeo en

el proceso de toma de decisiones comunitarias, y de allí el postulado de una representación democrática. En el ámbito andino encontramos regímenes presidenciales con fuertes poderes del Ejecutivo. Los parlamentos internos juegan un rol ciertamente secundario. De ahí que los Ejecutivos o los Estados van a seguir jugando un rol aún más determinante en el proceso de integración andina, anclada en la institucionalidad presidencialista de la región. Aunque se escuchan voces que claman por una auténtica participación del habitante de la región en el proceso de integración, sería ingenuo pensar que a nivel comunitario podría ser la representación parlamentaria el canal a través del cual los habitantes de la región podrían ejercer esta participación y convertirse así en clave en el proceso de la integración andina. Repito: hay que ser realista y no caer en expectativas desmesuradas que posteriormente desembocan en frustraciones, cuando ellas no se cumplan. En el contexto del presidencialismo prevaleciente, siempre proclive a discursos nacionalistas, el rol del parlamento comunitario va a seguir teniendo un perfil diferente al europeo, que presencia un lento ascenso desde hace dos decenios. De ahí también la menor importancia que alcanza su composición en el caso andino, que sólo puede aumentarse en la medida en que se supera el enfoque estatista en el desarrollo de la integración y se le sustituye por un enfoque más comunitario.

La primera consecuencia de esta situación es que en el contexto del presidencialismo prevaleciente, el Parlamento Andino no tendría la obligación de aportar la necesaria legitimidad a los acuerdos comunitarios en cuanto a políticas públicas vinculantes para todos y cada uno de los Estados. La responsabilidad se queda, como en otras dimensiones de la integración andina, en los Estados (véase Padilla Moreno 2008). La segunda consecuencia, algo resultante de la primera, es que su composición no tendría que afrontar criterios tan rígidos de representación igualitaria de los pueblos nacionales, como se expresan en el reproche de “déficit democrático”, dirigido al Parlamento Europeo.

Se añade otra consideración: en América Latina se usa actualmente el término “democracia electoral” para enseñar los límites a donde ha llegado la democracia en la región en comparación con una democracia más profunda, de mayor desarrollo en otras dimensiones que sólo las político-institucionales. Sin embargo, esta noción tiene su raíz en la disyuntiva con la democracia directa de tendencia autoritaria, lo que se disimula hoy en día en el debate en América Latina por medio del término “democracia participativa”. Cualquiera que sea la denominación, se enfrentan actualmente dos conceptos de democracia en la región: la democracia representativa y la democracia directa, lo que atañe a mi modo de ver directamente a una ins-

titución, aunque sea de nivel comunitario, de características representativas. En el concepto de democracia participativa está cuestionada la representación como mecanismo de participación —y, por supuesto, también toda institución constituida por medio de elecciones— por mecanismos de participación que actualiza el poder constituyente o decisario del soberano, el “pueblo”, según posturas políticas de momento. Compatibilizar los efectos originados por los diferentes modelos de democracia seguidos en los Estados miembros, en una representación política que se orienta a mayor intensidad comunitaria, parece difícil, si no imposible.

Conviene añadir que el desarrollo de la democracia participativa hacia un autoritarismo plebiscitario, como demuestra claramente Bolivia (véase Lazarte 2009), y aún no tan claro Ecuador (aunque hay estudios que lo confirman: véase Torres 2009), hace difícil pensar que a nivel comunitario las elecciones podrían tener un significado más democrático. Debido a la importancia que tiene el presidente caudillista-autoritario en su formación a través de la extrema polarización de la lucha por el poder, se aleja aún más la idea de que los diputados del Parlamento Andino “representan a los pueblos de la Comunidad Andina”. En las condiciones actuales, sin o con elección directa, representan al Poder Ejecutivo en cada uno de los Estados de orientación participacionista.

Finalmente, se agudiza el problema de la justicia electoral. En varios países de la región, el Poder Ejecutivo ha colonizado todas las demás instituciones del Estado, incluidos los consejos o cortes electorales, los tribunales electorales y los tribunales constitucionales. ¿Cómo consentir con una representación comunitaria en la que unos diputados se diferencian de otros por la legitimidad de su elección, por el carácter competitivo o no competitivo de las elecciones? Y respecto a la contienda electoral, ¿quién protege al elector y a los partidos en competencia de la intromisión electoral del vecino andino? En el contexto político andino de momento es difícil pensar que la elección directa de la representación andina en todos los Estados miembros pueda aportar mucho a la profundización del proceso de integración. Si no me equivoco, debido al desfase entre el objetivo deseado y las circunstancias políticas, en términos de Maquiavelo, al paso hacia más democracia a nivel del Parlamento Andino le falta *fortuna*.

IX. LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LOS PAÍSES ÁRABES E ISLÁMICOS¹

Mi ensayo tiene por objetivo vincular un interés regional, el mundo árabe e islámico, que ha aumentado mucho a partir de la “primavera árabe”, con un tema específico: las elecciones y los sistemas electorales en el norte de África y en el Oriente próximo. La añadidura “islámico” la entiendo como una característica cultural de los países de esta región, que ya denota en cierto sentido algo de la problemática que tenemos que tratar. El ensayo se centra en consideraciones conceptuales y comparativas, que permiten percibir las propiedades de los fenómenos estudiados en su contexto regional. Entiendo, para empezar con lo conceptual ya, la noción sistema electoral aquí en su sentido amplio, que engloba todo lo relativo a las elecciones. Por supuesto, se podría enfocar directamente la realidad árabe e islámica en lo que son las elecciones, describiendo por ejemplo de forma densa lo que se puede observar empíricamente en este u otro caso concreto, para después llegar a algunas abstracciones. Mi enfoque es diferente y —si no me equivoco, más conveniente para una introducción—. Voy a desarrollar un panorama general de las elecciones como instituciones en varias de sus dimensiones, para luego confrontar las elecciones árabes con las propiedades que tienen las elecciones en el mundo de las democracias occidentales.

Este tipo de comparación por cierto puede contener problemas, cuando no se lo restringe a funciones exclusivamente analíticas. Bastantes veces, sin embargo, el Occidente, en sus expresiones político-institucionales, figura como parámetro normativo del desarrollo político de las naciones que aún se diferencian del modelo occidental. Mi comparación no tiene esta intención. Se entiende más bien como aporte analítico para poder diferenciar mejor, recordando que todo trabajo científico tiene en su centro el hacer

¹ Versión ampliada y actualizada de la conferencia inaugural del Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid “¿Cómo entender, analizar y observar las elecciones en los países árabes e islámicos?”, Miraflores de la Sierra, 7 de septiembre de 2009. Agradezco el apoyo de Dirk Axtmann, doctor phil. (Heidelberg) en la preparación de este trabajo, publicado en su versión original en *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 5, 2010: 19-36. Esta segunda versión incluye las reformas electorales en el marco de la “primavera árabe”.

diferenciaciones. Esta sentencia lleva a tematizar por sobre todo los conceptos que aplicamos para el estudio de la realidad, así como enfocar los contextos en los que se ubican los fenómenos que se analizan. El contexto es especialmente importante cuando llegamos a la evaluación de los fenómenos. O sea, en la parte evaluativa del trabajo científico conviene considerar que no basta valorar las instituciones en un nivel abstracto, con relación a su excelencia teórica, sino que se debe valorarlas en última instancia en su contexto.

En este sentido, y respecto a nuestro tema, es importante saber si hablamos de elecciones, del derecho electoral, del sistema electoral o de la organización electoral. Cada uno de los conceptos se refiere a objetos o contenidos diferentes, y en cuanto al análisis y la evaluación de estos fenómenos, cada uno requiere un planteamiento diferente, y también criterios distintos para juicios específicos y tesis generales.

1. *Las elecciones*

Empezamos con el concepto de elecciones. Las elecciones pueden ser definidas de manera doble; primero en términos técnicos como instrumentos para formar instituciones o para poner individuos en puestos; segundo, en términos axiológicos como instrumentos para la democracia, los que posibilitan la participación política, involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas a través de designar representantes y autoridades de gobierno, garantizando al mismo tiempo su correspondencia sistemática a intereses y opiniones públicas (Pitkin 1967: 234).

De acuerdo con la definición axiológica; es decir, su asociación vital con la democracia, las elecciones tienen que cumplir con determinados requisitos indispensables; primero respecto a la integración del pueblo en el proceso político a través del sufragio; segundo, respecto a condiciones políticas del entorno, y tercero, respecto a los efectos de los resultados electorales para la estructura del poder. El carácter democrático de las elecciones es teóricamente garantizado por la vigencia del sufragio universal, igualitario, directo y secreto, la libertad de escoger entre candidaturas concurrentes que representan distintas plataformas políticas o ideologías, así como por la incertidumbre respecto al resultado electoral y la certeza de su aceptación, cualquiera que sea, por parte de todos los competidores.

Si confrontamos las elecciones árabes con estas características, las diferencias son más que llamativas. Destaca que no son plenamente competitivas, a pesar de existir en varios países un cierto pluralismo político. Su resultado tampoco es incierto en términos del poder, ganan las fuerzas del

régimen, y cuando ocurre que el resultado no convenga a los detentadores del poder, es improbable que sea aceptado por el régimen. No obstante, conviene preguntarse si era acertado llamarles “elecciones sin elección, dado que no hay posibilidad real de alternancia” (Álvarez-Ossorio/Zacarúa 2009: 14), tomando el límite de opciones, la alternancia, como único criterio para el todo y para todos los casos. Las elecciones árabes cayeron, excepciones aparte (como por ejemplo el Líbano), en las categorías de elecciones semicompetitivas y no competitivas, acorde con el tipo de régimen en el que operaron, más allá del hecho de que en algunos países no existía ninguna representación política elegida. En términos generales, en cuanto a lo electoral, en el mundo árabe conviene aplicar cuatro categorías: elecciones competitivas, semicompetitivas, no competitivas y sin elecciones (véanse Nohlen 1981, Hermet/Rouquié/Linz 1986). La integración de los países en estas cuatro categorías cambió en el tiempo. Por ejemplo, a principios de nuestro siglo las elecciones en Irak eran no competitivas, y en Bahrein incluso no hubo elecciones. Diez años más tarde, en ambos casos las elecciones eran bastante competitivas. El caso de un autoritarismo lo menos cambiante (y lo menos conocido) era Libia, con su llamada “democracia directa”, que desde el golpe de Estado de 1969 se encontró bajo el férreo control político ejercido por Muamar-el-Gadafi, no obstante que se avecinaron cambios debido a su sucesión, que generaron perspectivas de “un sistema político en transición” (Djaziri 2010). Sin embargo, la gran mayoría de los países permanecían en la categoría de las elecciones semicompetitivas (Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez, Irán, Jordania, Kuwait, Yemen), y en términos del tipo de régimen “entre el autoritarismo y la democracia” (Parejo 2010).

El grado de competitividad influye en las funciones que desempeñan las elecciones. En las democracias, en las que todo poder emana del pueblo, o sea, del electorado, las elecciones vinculan el poder con las preferencias políticas de los votantes. Constituyen el mecanismo legitimador del poder y a la vez de control, pues lo más característico de la función de las elecciones es que pueden servir para desplazar a los gobernantes del poder. En los países árabes, sin embargo, “elections are not primarily intended to furnish domestic legitimacy, nor are they the arena where real power is being contested” (Schlumberger 2007: 15). El hecho de que no cumplan con las funciones de elecciones competitivas no significa que no tengan funciones en absoluto. Al contrario: tratan de cumplir con otras funciones, y éstas pueden variar bastante entre países y según épocas, tomando en cuenta precisamente que existe un gran espectro de regímenes autoritarios (Snyder 2006). Aplicando la distinción conceptual entre las propiedades estático y estable, conviene enfatizar que los regímenes autoritarios no son estáticos,

pero consiguen ser estables justo por ser flexibles, son capaces de poder adaptarse a las condiciones de coyuntura. Así, las funciones de las elecciones en el contexto de un régimen autoritario pueden interpretarse como elementos de estabilización del régimen vigente, siempre que no abran un horizonte de apertura democrática al enfoque de democratización dominante en los estudios del autoritarismo. Por lo tanto, conviene diferenciar entre elecciones en un ambiente autoritario (mejor dicho, aún autoritario), y elecciones en un régimen autoritario, como instrumento de tal régimen. Las elecciones del primer tipo pueden constituir la (línea) divisora de las aguas entre autoritarismo y democracia, como ha ocurrido en muchos países de la tercera ola de democratización. Es posible que se den en un ambiente aún autoritario las condiciones mínimas, pero suficientes, para que estas elecciones cumplan con las funciones de elecciones competitivas, muy visible cuando son ganadas por la oposición política al régimen. Esto ha pasado en Nicaragua en 1990, por ejemplo, o por medio de un plebiscito en Chile en 1988, y Uruguay en 1989. Las elecciones del segundo tipo, en un régimen autoritario, no ponen en cuestión las relaciones de poder, no abren una perspectiva de cambio de poder, sino tienen la función de estabilizar el régimen vigente. Pueden aportar algo al régimen que es su desempeño normal en una democracia; por ejemplo, algo de legitimidad. Pueden evocar la ilusión de una transformación del régimen hacia una democracia (Barreda Sureda 2009). Si se produce tal vez, por ejemplo, gracias a la participación de grupos de oposición en la contienda electoral, este efecto es muy limitado, pues es contrarrestado por el control que el régimen ejerce sobre las elecciones y su desarrollo. Tales elecciones “rather can be seen as the mechanism through which opposition forces are incorporated into the formal political game” (Schlumberger 2003: 15). Volveré a esto más tarde.

En el autoritarismo “en la época de la democratización” (Brownlee 2007), las elecciones cumplen con una serie de otras funciones, todas proclives a la estabilidad del régimen político (véase Axtmann 2007). Una de ella es el intento de legitimar el régimen a través de elecciones frente a la comunidad internacional. Se impone el criterio de legitimación democrática en la actuación de un régimen autoritario para escapar del costo de pérdida de prestigio internacional, que implica no celebrar elecciones. Así se entienden, por ejemplo, los intentos argelinos de los años noventa de recuperar a través de la celebración de actos electorales la autoridad del Estado hacia adentro y hacia afuera después de la abortada elección de 1991. Como otro ejemplo figura Mauritania, donde después del derrumbe de la democracia en agosto de 2005 el “Consejo Militar para la Justicia y la Democracia” hizo

celebrar dentro de un año un referéndum para aprobar la reforma constitucional, seguido de elecciones generales en noviembre de 2006 y elecciones presidenciales en marzo de 2007, aunque un golpe recién en agosto de 2008 terminó otra vez con la democracia, al parecer sin grandes perspectivas de un nuevo giro hacia la democratización (véase Ojeda García 2010).

Otra función de las elecciones autoritarias se presenta en la glorificación del régimen, en el testimonio de la unidad entre pueblo y régimen. Túnez es un magnífico ejemplo, con una participación electoral que superó el 90%, y un apoyo electoral al candidato y presidente que a veces superó el 99% (Martínez Fuentes/Montabes Pereira 2010). Recientemente Argelia, al recuperar la unanimidad histórica por medio de una práctica plebiscitaria de la elección presidencial (90.2% de los votos para el candidato y presidente Buteflika en 2009), parece tomar de nuevo el mismo rumbo (véase Bustos 2010). Conviene considerar también la función de renovación generacional del régimen. Las elecciones pueden servir para abrir las puertas del partido (único) a nuevos miembros y de rejuvenecer sus cuadros. Nuevamente, el Rassemblement Constitutionnelle Démocratique (RCD) de Túnez parecía un buen ejemplo, acompañado de Egipto (Partido Nacional Democrático, PND). En este sentido, la experiencia de Argelia es ambivalente y parece comprobar esta función de las elecciones sólo últimamente con el nuevo establecimiento del FLN (Frente de Liberación Nacional) como partido de Estado.

Finalmente, en el contexto del yihadismo, una función de enorme significado parece la de reducir el peligro terrorista en el mundo árabe e islámico.

La ausencia de cualquier cauce de participación política, o de expresión de la opinión pública en estos países, permite a los terroristas mantener la ficción de su representatividad, como vanguardia armada de la comunidad de creyentes... De este modo, aquellos musulmanes que acuden a votar, no sólo están ignorando de manera expresa los llamamientos de estos grupos hacia la abstención, sino que se han convertido en parte integrante de un enemigo que debe ser derrotado y aniquilado (Torres Soriano 2010: 58).

El cumplimiento de esta función puede depender del grado de apertura del régimen autoritario, o sea, del alcance democrático de las elecciones, como demuestran en cierto sentido las elecciones en el Irak posterior a la intervención militar. De este modo, es preciso puntualizar incluso que “la democratización en el Magreb puede contemplarse como una efectiva política antiterrorista” (Parejo 2010: 22).

2. *El sufragio*

Pasamos ahora al sufragio, primero a su concepto. El sufragio, el derecho de elegir y de ser elegido, tiene principios claros cuya lesión es relativamente fácil de diagnosticar y de valorar. Con la característica “universal” se puede revisar si en realidad todos los ciudadanos disfrutan del derecho electoral; es decir, están incluidos en las listas de electores y libres para participar. Con la característica “igual”, se puede verificar si cada elector tiene el mismo peso electoral; es decir, que ningún voto vale numéricamente más que el que tiene otro elector: el derecho de grupos, estratos o individuos de tener más votos está descartado. Al mismo tiempo, el principio obliga al legislador a velar por la igualdad del voto en el proceso de la distritación. Con la característica “directo” se establece que el elector elige directamente un candidato o un partido y no lo hace por él una persona o un gremio, que efectúe entonces en una segunda fase la propia elección del titular del escaño.

Si confrontamos estos requisitos del sufragio con la realidad árabe, destacan grandes diferencias. El caso más llamativo en el ámbito del sufragio activo es el sufragio femenino, por cierto debido a convicciones religiosas. Durante decenios, altas autoridades islámicas se pronunciaron con base en prescripciones religiosas en contra de la participación política de las mujeres. Sólo en algunos países fue introducido en el mismo momento cuando los hombres lograron el derecho a sufragio (Túnez 1959, Argelia 1962, Marruecos 1963). Uno de los casos contrarios más extremos es Kuwait, donde las mujeres consiguieron el derecho a sufragio definitivamente sólo en 2006, mientras que Bahréin, hasta hace poco sin celebrar elecciones, introducía en 2001 este derecho en el mismo momento de cambiar su sistema político, pasando de emirato a monarquía constitucional. Era entonces el único país con sufragio femenino en la región del Golfo. Más allá del derecho a sufragio formal, hay que considerar la práctica política, el bajo grado de inscripción de las mujeres en los registros electorales, el alto absentismo electoral femenino, la poca representación femenina en los parlamentos; todo por cierto debido a patrones culturales, que expresan el continuo dominio de los hombres sobre las mujeres.

Mientras que el sufragio activo atañe, según Robert Dahl, a la dimensión de la participación, el sufragio pasivo influye en la dimensión de la contestación. Mientras que la restricción de la primera tiene su mayor fundamento en la religión y en la estructura de la sociedad, la segunda restricción tiene su origen primero en el tipo de régimen y segundo en las preferencias

políticas de los electores árabes. Esta restricción determina en buena medida el carácter semicompetitivo de las elecciones, pues no existe libertad de candidatura. A veces hay prohibición de partidos políticos. A veces, partidos políticos de cierta tendencia son prohibidos. A veces se permite sólo la candidatura de candidatos independientes. Por ejemplo, en Bahréin en las elecciones de 2006, la mitad de los candidatos eran independientes, la otra mitad confesaban ser miembros de “sociedades políticas”. Los partidos políticos en estricto sentido estaban prohibidos. Los régimenes árabes son muy cautelosos respecto a quienes compiten por los puestos parlamentarios. Cuidan su mayoría parlamentaria manejando las candidaturas. En su gran mayoría, las medidas restrictivas o manipulativas se dirigen contra grupos y partidos islámicos. A veces tratan de equilibrar las fuerzas políticas cuando se trata de divisiones étnicas. Siempre tienen como objetivo evitar que ciertos avances concedidos en la democratización formal (canales de participación más amplios) tengan efectos negativos sobre la estabilidad del régimen. Pero como vamos a ver más tarde, esta relación entre liberalización (pluralismo limitado) y estabilización es más compleja. La estabilidad del régimen gana con la liberalización en la medida en que sea capaz de contener el pluralismo.

3. El sistema electoral

Pasamos ahora al sistema electoral propiamente tal. El sistema electoral se define como el mecanismo por el que el elector expresa su preferencia política y por el que se hace la conversión de votos en escaños parlamentarios, en el caso del Poder Legislativo, o en cargos de gobierno, en el caso del Poder Ejecutivo. Aunque hay un sinnúmero de sistemas diferentes en uso, es posible clasificarlos en dos tipos básicos y una docena de tipos de sistemas electorales. Los básicos son la representación por mayoría y la representación proporcional. La distinción se basa en los probables efectos que estos sistemas ejercen sobre la composición del parlamento, especialmente sobre la cantidad de partidos que entran en él, y así sobre la estructura del sistema de partidos. Mientras que los sistemas de representación por mayoría contribuyen generalmente a un proceso de formación de la voluntad política y a reducir la fragmentación, los sistemas de representación proporcional miden más bien la distribución de las preferencias políticas y transmiten su resultado al parlamento. Lo importante es que desde el punto de vista democrático, ambas funciones y efectos son compatibles con la idea de la democracia. Lo mismo se puede decir de los tipos de sistemas electorales; por ejemplo, del sistema de mayoría relativa, aplicado en Gran Bretaña, en comparación

con un sistema proporcional como el español, que —aunque se define como proporcional— produce altas desproporciones entre votos y escaños.

Si echamos una mirada sobre la distribución de los tipos de sistemas electorales en la región árabe, observamos una alta participación de sistemas de representación por mayoría. Se utilizan ambos tipos clásicos: el sistema de mayoría relativa y el sistema de mayoría absoluta. Esta alta presencia de los sistemas de representación por mayoría discrepa fuertemente con Europa y América Latina, donde prevalecen sistemas de representación proporcional. Por regla general se aplicó en la región árabe el sistema de mayoría relativa, en distritos uninominales (Yemen, Marruecos hasta 2002), en distritos binominales (Kuwait), o combinando ambos tipos de distritos (Omán), en distritos plurinominales (Túnez, con escaños proporcionales adicionales). La diferencia interna se determina entonces por el tipo de distrito electoral. El sistema de mayoría absoluta se aplicó en Egipto y en Bahrain. Se lo aplicó también en Argelia en 1991. De hecho, sistemas de representación proporcional constituyeron una excepción, así en Egipto en 1984 y 1987 y en Argelia a partir de 1997. Una singularidad la constituye Jordania, donde se aplicó a partir de 1993 el sistema de voto no transferible (SNTV).

Aunque en el caso de los países árabes se observa una notable similitud de los sistemas electorales, conviene destacar que existen muchas posibilidades de combinar sus elementos constitutivos. Los más importantes son la distritación, la forma de candidatura, la forma de votación, la fórmula de convertir votos en escaños y la barrera legal. Todas las variantes internas de estos elementos constitutivos son legítimas, aunque pueden obviamente ejercer un gran impacto sobre el resultado electoral. Son justamente estos efectos buscados que influyen en el diseño de los sistemas electorales. De hecho, respecto a los motivos en el diseño, no existe gran diferencia entre los regímenes. Independientemente del tipo de régimen, los grupos que compiten tratan de aprovechar el sistema electoral según sus propios objetivos de poder. La más llamativa diferencia consiste en que en una democracia son en general los propios competidores por el poder los que en un momento dado determinan las reglas del juego, y también su posible reforma, mientras que en un régimen autoritario es el detentador del poder el que fija e impone el sistema electoral. Lo hace para los que de hecho compiten, sin que él mismo compita realmente por el poder. Aunque los elementos técnicos del sistema electoral son democráticos, su origen no lo es. No se basa en el consenso de las fuerzas vivas del país. El sistema electoral puede así formar parte del manejo autoritario del poder. Es por lo menos la perspectiva, por la que la crítica a los regímenes autoritarios trata a los sistemas electorales

como parte de este tipo de régimen mismo. A pesar de que no hay un sistema electoral autoritario, sino sistemas electorales que operan dentro de un régimen autoritario, y, además, a pesar de que los mismos tipos de sistemas electorales son aplicados en sistemas democráticos. Hay una sola excepción: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales que no se usa en un sistema democrático por su efecto extremadamente mayoritario. Era el caso de Túnez. Anteriormente, este sistema mayoritario se aplicó también en el Irak de Saddam Hussein, y parecía en vigencia en Siria, aunque con matices diferentes, dentro de un sistema de bloque (de partidos).

Más allá de la cuestión de origen, las reglas del sistema electoral funcionan en gran medida acorde con criterios matemáticos. Esto implica que el conocimiento que tenemos acerca de sus efectos en general es aplicable a regímenes autoritarios por encima de las diferencias categoriales que hemos destacado respecto al tipo de régimen y al sufragio, especialmente al sufragio pasivo.

La distritación, por ejemplo, resulta ser un problema en casi todos los sistemas representativos. En general, la oposición o los perdedores de una elección reprochan a los que ganaron alguna injusticia respecto a la distritación. En la mira crítica aparece sobre todo la relación numérica entre un representante y la cantidad de habitantes o ciudadanos en un distrito electoral. Esta relación, llamada en inglés *malapportionment*, en la mayoría de los casos favorece a la población fuera de las grandes urbes. Otro reproche puede originarse por el formato geográfico de los distritos, lo que se conoce por el nombre *gerrymandering*, o sea, una estructura de la distritación en favor de una fuerza política específica. Obviamente, el régimen autoritario puede también usar estas técnicas, y de hecho lo hace a menudo, facilitado en el mundo árabe debido a la alta presencia de sistemas mayoritarios en distritos uninominales, aunque se lo practica también en sistemas de distritos plurinominales donde rige la fórmula proporcional. En el Magreb, Argelia (para las elecciones de 1991) y Marruecos a partir de los años setenta hasta los años noventa forman buenos ejemplos (véase Axtmann 2007). El *gerrymandering* se observa en los países árabes, especialmente allí donde divisiones étnicas y/o religiosas requieren un cuidadoso equilibrio en la representación para mantener la estabilidad del régimen, en Oriente Medio, por ejemplo en Líbano y en Jordania. En este último caso, el *malapportionment* se presentó en las elecciones de 1997 de la siguiente manera: en el distrito electoral de Aman, marcado por su tendencia palestina, un diputado representaba numéricamente a 127,000 electores, mientras que en el muy poco poblado distrito

Karak un diputado representaba sólo a 18,500 electores (véase Dieterich en Nohlen/Grotz/Hartmann 2001: 146).

De la misma manera, el modo de votación puede influir en el equilibrio del poder. Al reintroducirse elecciones en Jordania en 1989, los partidos políticos no eran legales. Sin embargo, los candidatos daban por entender su identificación política, especialmente en el caso del partido islámico. Después de los primeros éxitos de los islamistas en las elecciones de 1989, el control de los partidos políticos en el proceso electoral fue de primer orden, y se manifestó en un nuevo diseño del sistema electoral. En 1989 se aplicó el sistema plurinominal en veinte circunscripciones electorales de pequeño y mediano tamaño. Cada elector tenía tantos votos como diputados por elegir, lo que permitía que los votantes dieran un voto al candidato de “su tribu o clan de familia”, y otro(s) voto(s) a los candidatos islamistas. Cuando en 1992 se legalizaron los partidos, el partido islámico (Acción Frente Islámico) pudo incluso ganar las elecciones. Como reacción, el monarca cambió el sistema electoral, introduciendo el voto único en la forma del sistema SNTV (voto único no transferible). Esta reforma hizo que los votantes privilegiaran a los candidatos de su tribu o clan de familia, dejando de lado opciones ideológicas. Se habló en la literatura de una retrabilización de la política.

En términos generales, se puede decir que los países del Oriente medio reúnen más experiencias con sistemas de votos múltiples que los países del Magreb. Pero en los últimos pueden ampliarse en el futuro como resultado de las reformas permanentes de los sistemas autoritarios. Cabe anotar que en Marruecos, la introducción de una lista adicional proporcional (de treinta escaños, todos reservados para las mujeres) en 2002 (sobre el género en las elecciones marroquíes véase Aixelà 2009, en términos comparativos Krennerich 2009) era acompañada de la introducción de un segundo voto. En Túnez, sin embargo, los escaños proporcionales destinados a la oposición estaban adjudicados con base en sus resultados acumulados de todas las circunscripciones, en las que los partidos de oposición no tenían la menor posibilidad de ganar un escaño en el sistema de mayoría extremo en competencia con las listas del *Rassemblement Constitutionnelle Démocratique* (RCD) (véase Martínez Fuentes/Montabes Pereira 2010).

4. *La organización de las elecciones*

Las reglas electorales formales pueden tener una importancia solamente relativa si no se garantiza su implementación y la neutralidad del poder político en su aplicación. Es bien llamativo que en situaciones autoritarias,

las fuerzas de oposición no se restringen a pedir elecciones, sino elecciones libres. Su garantía depende de la autonomía de que goce el órgano encargado de administrar el proceso electoral. En los países de reciente democratización se pudo observar la creciente importancia de la organización electoral para la aceptación de los resultados electorales por parte de todos los competidores, y de esta forma, de la permanencia de la democracia. En el mundo árabe, sin embargo, la organización electoral permaneció y permanece en manos del régimen, del ministerio de Gobernación, con fuerte tendencia a dirigir administrativamente el proceso electoral hacia lo que el régimen espere en términos de su resultado político. Se pudo observar incluso que el régimen autoritario, mientras que ampliaba los derechos formales de participación, aumentaba compensatoriamente los obstáculos administrativos de su puesta en vigor; por ejemplo, respecto al sufragio y su ejercicio. Se impide la inscripción de personas con derecho a voto en el registro electoral, o no se entrega la cédula electoral para poder votar, o se inscribe masivamente a nuevos electores (a veces no nacionales), mientras que se prohíbe el voto de los ciudadanos que viven en el extranjero. Por otra parte, parece lógico que un régimen autoritario, cuando abre el sistema político sin intención de rendirse, no deja libre el asunto electoral. El manejo autoritario de las elecciones es consustancial con el tipo de régimen mismo.

5. La integración de fuerzas políticas que son adversas a la democracia

El hecho de que en las elecciones democráticas participen fuerzas políticas que tienen objetivos antisistémicos, que quieren abolir la democracia y sustituirla por otro tipo de régimen, no es nada nuevo en el mundo histórico de las democracias. En la gran mayoría de los casos estas fuerzas constituyen una minoría, sin perspectivas de llegar al poder por medio de elecciones. Alemania, por sus nefastas experiencias históricas, es única entre las democracias consolidadas en prohibir constitucionalmente a partidos antisistémicos.

El mundo árabe destaca por la fuerza de movimientos antidemocráticos que podrían aprovechar una democratización del régimen existente para instalarse por vía electoral en el poder y abolir el sistema por el que llegaron a ejercerlo. Esta situación limita obviamente —más allá de otros factores que aquí no podemos enfocar— el desarrollo democrático de la región. El caso paradigmático lo siguen siendo las elecciones de Argelia en 1991, cuando la victoria del partido islamista (Frente Islámico de Salvación) hizo intervenir a los militares en la política, y así terminar el intento de establecer

una democracia representativa con riesgos de desembocar en una dictadura islámica. Hay autores que señalan “una evidente contradicción entre el supuesto interés de los países occidentales por la democratización del mundo árabe y sus estriendas reacciones cuando los resultados [favorecen] a las formaciones islamistas” (Álvarez-Ossorio/Zarcara 2009: 16). Sin embargo, el objetivo de la democratización es el establecimiento de una democracia, y no la celebración de unas elecciones que terminan en la creación de otro tipo de régimen autoritario, aunque sea por medio electoral. Por lo tanto, la situación no es que “el Occidente prefiere la perpetuación de los régimes autoritarios antes que la constitución de verdaderas democracias de corte islámico” (*Idem*), sino su concepto de democracia está vinculado con pluralismo, tolerancia, alternancia, derechos humanos, Estado de derecho. El Occidente no cree que estos valores y derechos sean garantizados en un régimen de corte islamista. Es por esto que no quiere ni aplaude una democratización que desemboca en la victoria electoral de un partido anti-democrático. El eslogan electoral utilizado en los años noventa por el Frente Islámico de Salvación argelino “resulta de una franqueza aterradora: ‘Un hombre, un voto, y una sola vez’” (Torres Soriano 2010: 59). El Occidente se enfrenta con tal *outcome*.

Por otra parte, conviene bien distinguir entre los adjetivos islámico e islamista. Lo primero se refiere a la religión y a la importancia que los actores políticos adjudican a los valores del islam en la sociedad y en el ámbito público, en términos generales compatibles con la democracia (véase al respecto Leininger 2009); lo segundo, a un concepto de sociedad y Estado fundamentado en el islam como propio proyecto de dominación, en términos generales no compatible con la democracia. Se trata de teocracias como en el caso de Irán o Afganistán bajo la dominación de los talibanes. En esta diferenciación entre ambas nociones reside buena parte del problema analítico en el tratamiento del factor religioso en su relación con la democracia en el mundo árabe. Por supuesto, el carácter islámico o islamista de un grupo político es aún más importante en su actuación política, sin lugar a duda también en el contexto de un régimen autoritario. Los partidos islámicos mismos generan la confusión cuando llevan el adjetivo islámico en su nombre, pero su objetivo es esencialmente islamista. En este sentido, el comparatista en ciencia política es muy dependiente de estudios de casos muy diferenciados del fenómeno por parte de los especialistas que estudian monográficamente los países. Pero estos especialistas tienen que apoderarse por su parte de un instrumental conceptual-comparativo al tratar su respectivo caso. El voluntarismo individual del cientista social que puede extenderse incluso hacia la defensa de esta u otra causa no lleva a buen puerto.

Desde la experiencia argelina se pueden observar diferentes estrategias por parte de los propios sistemas políticos de la región de cómo tratar el fenómeno islámico en términos de su integración o no en el proceso político. Entre la total represión y la plena integración, el modelo más practicado es el de la integración condicionada. Una variable importante es la fuerza del movimiento islámico mismo. Hasta el momento casi ningún partido islámico ha sido legalizado donde podría conseguir sus objetivos a través de elecciones competitivas. La única excepción la constituye el movimiento Hamas, que ganó las elecciones en Gaza con los efectos políticos que están a la vista.

De acuerdo con Eva Wegner (2007), la integración de estos grupos islámicos en el proceso político tiene por parte de la élite dominante el objetivo de limitar sus posibilidades de poder y de moderar su disenso. Por lo demás, esta estrategia sirve para impulsar la división al interior del movimiento islámico entre moderados y extremistas, o sea, aumenta la fragmentación de las fuerzas de oposición que por su parte facilita su control y la manipulación. Esta estrategia pone a los islámicos frente a una vital cuestión de descubrir qué tipo de compromiso es admisible en intercambio por la integración en el juego político. Participar en elecciones, o sea, aceptar las reglas del juego, rinde en términos de evitar la represión, en cuidar el estatus legal del partido islámico, en bajar el grado de miedo en que viven sus líderes. Por otra parte, las limitaciones impuestas a los movimientos islámicos al mismo tiempo permiten demostrar a sus bases que ellos siguen siendo suprimidos. El compromiso entre el régimen autoritario y el movimiento islámico es un arreglo de ventaja mutua. Hay que añadir el efecto proclive al autoritarismo reinante, dado que la presencia de los grupos islámicos en el juego electoral puede llevar a que las fuerzas de la oposición secular dejen de seguir postulando reformas constitucionales, pues toman en consideración que con mayor democratización la influencia política de los movimientos islámicos podría fácilmente superar la que ellos mismos mantendrán. De esta manera, el régimen aprovecha su apertura limitada hacia los grupos islámicos. Sin elecciones, la oposición de diferente índole se dirigiría de forma unida contra el régimen autoritario. La apertura condicionada conduce a que islamistas y secularistas compitan entre ellos y en el mismo nivel. Se deja fuera de la lucha el centro del poder, el régimen autoritario mismo (Wegner 2007: 88). Así, cierta liberalización política puede contribuir a mayor estabilidad del régimen autoritario.

Por otra parte, pensando los acontecimientos y reformas desde la óptica autoritaria, no basta mirar sólo las elecciones generales y sus respectivos entornos inmediatos para determinar sus funciones en el proceso de

estabilización del régimen autoritario. El método autoritario existe en la reforma de un elemento del tejido institucional en sentido de ampliación y otra en sentido de restricción política. Se trata de una dialéctica de apertura y cerradura, de un proceder de reforma sistémico-balanceador. Esto se puede observar en relación con la legislación electoral, por ejemplo, cuando se aumenta el grado de competitividad de las elecciones entre los partidos que concurren a las elecciones, mientras se reduce el derecho a la participación de ellos por medio de la restricción de las respectivas condiciones legales de acceso. El ejemplo más significativo, sin embargo, es la creación de nuevas instituciones de control, cuando las tradicionales se abren a mayor participación y están dotadas de mayores facultades. Era el caso de las segundas cámaras en Marruecos y Argelia en 1996 y en Túnez en 2002. En Marruecos, el intercambio existía en la supresión del tercio de parlamentarios no elegidos, que era un postulado permanente de la oposición, y el establecimiento de una Cámara de Consejeros, en las que entraron los representantes de las organizaciones profesionales y de las municipalidades, elegidas indirectamente (Axtmann 2007). En Argelia, la instalación de una segunda cámara posibilitó el acceso de los islamistas moderados a la representación política.

6. Primavera árabe y reforma de los sistemas electorales

En el curso de la “primavera árabe” en casi todos los países de la región se llevarían a cabo elecciones libres. En el centro de la atención se pusieron los países en los que los dictadores fueron desplazados del poder —asesinados o llevados ante los tribunales: Túnez, Libia, Egipto—. Mientras que las revoluciones fueron forjadas principalmente por parte de fuerzas laicas, en Túnez y Egipto las elecciones relativamente libres y honestas fueron ganadas por partidos de orientación islamista, y por consiguiente pusieron en entredicho el desarrollo democrático de estos países. Como había puntualizado bien Guy Hermet (1989), el pueblo puede expresarse en contra de la democracia en elecciones libres y honestas, aunque el propio principio de la democracia no lo permite (véase Nohlen 2014a).

En relación con los sistemas electorales, con la “primavera árabe” empezó todo un proceso de reforma. En los países del derrumbe autoritario, estas reformas resultaron ahora de negociaciones de los diferentes grupos políticos. Se demostró, por lo demás, que los actores políticos considerados como más o menos igualitarios en poder favorecieron en estas condiciones sistemas de representación proporcional o combinados, una experiencia

ya vivida en los procesos de transición en Europa central y oriental (véase Nohlen/Kasapović 1996). Sin embargo, las elecciones produjeron mayorías parlamentarias partidistas muy significativas, aunque fueron muchos partidos los que participaron en la contienda y múltiples consiguieron escaños en el parlamento. El mayor factor causante de la formación mayoritaria fue el tamaño de las circunscripciones. Por regla general, las circunscripciones eran pequeñas o medianas. Otra característica de las reformas consistió en agregar la cuestión de género. Se reservaron escaños fijos para las mujeres.

En Túnez se introdujó para la elección de la asamblea constituyente (octubre de 2011) el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales de diferente tamaño. Se preveía un diputado por 60,000 habitantes. La constituyente iba a tener 217 escaños más 18 para tunecinos viviendo en el exterior. El país fue dividido en 27 circunscripciones, cuyo tamaño varía entre seis y diez escaños. Se juntaron seis circunscripciones en el exterior (Marsella, París, Italia, Alemania, Canadá y Abu Dhabi). Las listas eran cerradas y bloqueadas. Hombres y mujeres tenían que ser presentados en las listas de forma rotativa. Para la conversión de votos en escaños se aplicó el sistema Hare con el resto mayor. Estas primeras elecciones fueron ganadas por el partido islamista Ennahda con el 37.0% de los votos y el 41.0% de los escaños, con alta distancia al segundo partido más votado, Congreso por la República (CPR), con solo el 8,7% de los votos y el 13.4% de los escaños. Sin embargo, este último partido se benefició especialmente del efecto desproporcional de las pequeñas y medianas circunscripciones. El 27% de los escaños fueron ganados por mujeres (Carter Center 2011).

En Libia, la combinación de los elementos individuales del sistema electoral fue varias veces ajustada a criterios coyunturales. Al final se estableció que 120 representantes fueran elegidos con voto personal en 69 circunscripciones y 80 representantes por voto de lista en 20 circunscripciones. La distritación fue vinculada con la cuestión de candidaturas independientes versus de partido. La candidatura por partido, o sea, la contienda por partidos, solo resultó permitida para los mandatos de lista. La distribución de los escaños por regiones alcanzó también cierta importancia: 102 correspondieron al occidente, 60 al oriente, 29 al sur y nueve al centro del país. En Libia, la agrupación laicista “Alianza de las Fuerzas Nacionales” se mostró con el 48.1% de los votos como el partido de lejos más fuerte (para una evaluación de estas elecciones véase Carter Center 2012b).

En Egipto se introdujó para las elecciones parlamentarias de 2011/2012 un sistema electoral segmentado: 166 de los en total 508 diputados (entre ellos 498 elegidos) fueron elegidos por mayoría absoluta, 332 por representación proporcional. Los partidos islámicos/islamistas pudieron reunir en

conjunto 70% de los votos. Como partido más fuerte resultó el de los Hermanos Musulmanes con el 37.0% de los votos y el 45.7% de los escaños, lejos del segundo partido más votado, el Partido de la Luz, de orientación islamista radical. Las elecciones presidenciales, en las que se aplicó el sistema de mayoría absoluta, fueron ganadas en la segunda vuelta por el candidato de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi (para una evaluación de estas elecciones véase Carter Center 2012a).

En los países árabes que se adelantaron a un cambio de régimen a través de reformas políticas, se materializó también a nivel de los sistemas electorales una tendencia hacia el fortalecimiento de los elementos proporcionales. Marruecos ya había experimentado una cierta apertura en 2002 a través de la introducción de un sistema de doble voto y una lista proporcional adicional de treinta escaños, los que eran reservados para mujeres (véase Aixelà 2009; sobre cuotas de género en comparación véase Krennerich 2009). Esta línea de reforma, la combinación de representación proporcional y de género, fue continuada en 2011 a través del aumento del número de los escaños de listas adicionales a noventa (de un total de 395 escaños), de los cuales sesenta fueron reservados para mujeres y treinta para candidatos jóvenes por debajo de los treinta años. Jordania corrió un camino parecido, sin embargo, de dimensión más restringida. Se abandonó en 2012 el sistema de voto no transferible y se introdujo un sistema mayoritario con representación de minorías y doble voto. A los 123 escaños uninominales se añadieron 27 escaños proporcionales compensatorios de lista nacional. Quince escaños fueron reservados para mujeres, nueve para cristianos y tres para otras minorías. No obstante, la reforma fue impuesta, al igual que en Marruecos, por el rey, el que quería restringir los escaños proporcionales al 18.0% del total, lo que originó el boicoteo de las elecciones por parte del Frente de Acción Islámico.

7. La ambivalencia funcional de las elecciones

Al final de mi ensayo retomo el hilo de la ambivalencia funcional de las elecciones que pueden servir, como hemos visto, como instrumento de apoyo para generar mayor estabilidad a un régimen autoritario o como instrumento de apertura política y de democratización de regímenes autoritarios, acorde con lo que se espera por parte de la corriente de pensamiento comprometida con la democracia como objetivo universal del desarrollo político. Hay razones para ambas interpretaciones, pero las más fuertes afirman la primera hipótesis. A nivel teórico, no conviene considerar el proceso

de democratización como teleológico, como lineal, sin quiebres ni retrocesos. A nivel empírico, las reformas en dirección a mayor participación y a mayor pluralismo que se observan en algunos países del mundo árabe no parecen ser expresión de un auténtico e irreversible proceso hacia un modelo occidental de dominación (en esta misma línea también Parejo 2010). Estos procesos parecen más bien formar parte integrante de un ambiguo proceso cultural de imitación y (al mismo tiempo) de rechazo de los valores, convicciones y comportamientos occidentales por parte de las sociedades árabe-islámicas. Esta ambigüedad permite que la integración de estructuras y conductas racionales occidentales puedan servir en un sentido inverso, para estabilizar el autoritarismo tradicional o a su regreso. En otras palabras, puede haber olas de reformas que se orientan en estándares de estructuras occidentales, impulsados por motivaciones, estructuras y estándares autóctonos que dentro de nuevas constelaciones sociopolíticas recaen en reproducir elementos tradicionales o regresivos de dominación. Sin embargo, esta interpretación no puede restar importancia a las elecciones, pues, como señalábamos antes, tienen importantes funciones, independientemente del tipo de régimen en el que se encuentran incorporadas.

X. SISTEMA ELECTORAL Y JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. EL CASO ALEMÁN —CON UNA MIRADA A VENEZUELA—¹

A lo largo de su casi 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, al contrario, aunque el sistema es proporcional, pero personalizado, 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 de-

¹ 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 la he añadido para los efectos de su publicación en ese país, donde apareció en la *Revista de Derecho Público* (Caracas) núm. 109, 2007, pp. 7-26.

mocracia 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 este ensayo vamos a indagar primero la génesis y el funcionamiento del sistema. Después 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.

1. 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 selec-

ción 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 devalaba 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 combinación, 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 utilizan 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 cubren 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 persona-

lizado 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 de acuerdo con determinados intereses políticos. Para demostrar tales efectos deplorables, 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,² el elector tiene dos votos. Con el primer voto elige en los distritos uninominales, cuyo número 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 con la participación total de votos de los partidos, aplicando la fórmula electoral Hare-Niemayer, luego Sainte-Laguë/Schepers. 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 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 electoral vigente. De este número se descuentan los mandatos uninominales 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 uninominales 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.

² La descripción se refiere a la versión del sistema de representación personalizada vigente al momento de escribir este ensayo. Para la reforma de 2013 véase la contribución en este libro sobre España, Cataluña y el modelo alemán (ensayo VII).

2. *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 estamento (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 votante 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 su 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, Ernst 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 pro-

porcional 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, necesidad 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 ss.).

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.³

3. 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 a 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 iguales. Asimismo, definió el valor de logro del voto en términos del *Reichsstaatsgerichtshof*: todos los votos deben

³ 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 participaron en la elección de ningún candidato. En el caso de Uruguay, el cálculo ha sido de un 40% (véase Vernazza 1987). En Colombia, debido al fraccionamiento de las listas, los escáños 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).

tener “el mismo poder”; en otras palabras: todos los votantes deben tener “igual influencia sobre el resultado electoral”.

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.⁴

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 mandatos uninominales, 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

⁴ 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.

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 artículo 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 del sufragio.

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 ss.). 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 expresara 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 legal⁵ 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 electoral, 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 Federal⁶ es principalmente el resultado de la in-

⁵ 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 ss.).

⁶ 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

cidencia de otros factores ajenos a aquélla, 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.

4. *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 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 al candidato del partido A, y en la elección de lista al partido B. Segundo, la situación en la que un

1953 comenzó el rápido proceso de concentración que transformó el sistema de partidos a principios de los años sesenta en uno de “dos partidos y medio”.

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 co-religionarios 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 combinado 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 preelección 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 pudiera 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 segundos 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.

5. Digresión: el caso de Venezuela

Se ha dicho que pensar es comparar (Walter Rathenau). La experiencia que está viviendo Venezuela con la representación proporcional personalizada puede no sólo 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 1989 (véase Nohlen 2004: 410 y ss.) y quedó prácticamente inalterado en el proceso de elaboración de la nueva magna carta de 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 uni-

nominales, 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 a 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 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 mecanismo 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 lesionía 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 a 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 ss.), “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 ellasemanan 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 de 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. Si esa relación no fuese indispensable, el sesenta por ciento de los cargos se adjudicaría a los vencedores de los circuitos electorales —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.

6. *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 con base en 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*. Hasta 2013 no existió ningún mecanismo compensatorio. En la medida en 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 con 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 par-

tidos fuertes constituyen condiciones sumamente favorables (véase Grotz 2000a).

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 dieciséis, 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 trece 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, de acuerdo con la 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 Alemania para elegir a los parlamentos regionales. Sin embargo, entendiendo 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 artículo 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 géneris* 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 prorratoe puede influir en su génesis, establece la similitud del tamaño de las circunscripciones tanto en la comparación intrarregional como en relación con la densidad poblacional de cada uno de los estados federados, 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 aplican el principio de la conveniente proporción. Por lo demás, integran en su argumentación buena parte de la jurisdicción tradicional del TCF, con más énfasis en el principio de la igualdad. Los 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” y “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 embargo, 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.

7. *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 y 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 legítima 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. Jochen A. 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).

8. *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 sistémica 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 sistémica, 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, con 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, legítima 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 con 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.

XI. EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DEL VALOR DE LOGRO. UNA *IDÉE FIXE* DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA¹

El Tribunal Constitucional Federal (TCF) ha tenido que ocuparse una vez más del sistema electoral para el *Bundestag* alemán (Parlamento federal). Esta vez se presentaron dos quejas de revisión electoral que consideraban lesionados los principios de igualdad e inmediatez en los efectos paradójicos de los escaños excedentes en el sistema de la representación proporcional personalizada. Este ensayo critica su sentencia del 3 de julio de 2008.²

Como es sabido, los escaños excedentes tienen lugar en el sistema electoral federal alemán cuando un partido obtiene más escaños con los primeros votos en las circunscripciones uninominales, que los que le corresponderían con base en los segundos votos cuya distribución entre los partidos determina la composición política del *Bundestag*.³ A los escaños excedentes prácticamente no se les dedicaba atención, después de que, por una parte, el TCF en 1957 los había declarado condicionados por el sistema electoral combinado y compatibles con el principio de igualdad,⁴ y por otra parte, en las elecciones de 1965 a 1987 tuvieron lugar sólo ocasionalmente y en un número reducido (véase Nohlen 2004: 272).

Esta situación cambió repentinamente en 1994 cuando fueron repartidos diecisésis escaños excedentes, doce de los cuales correspondieron a la CDU.⁵ Precisamente los escaños excedentes le permitieron a la coalición

¹ Original en alemán bajo el título “Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar?”, publicado en *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (1), 2009, 179-195; traducción de José Reynoso Núñez. Texto revisado y adaptado al mundo hispanohablante por el autor.

² *Bundesverfassungsgericht* [Tribunal Constitucional Federal] (BVerfG) BvC 1/07 y 2 BvC 7/07, *Beschluss vom 3. Juli 2008* [decisión del 3 de julio de 2008] (*Negatives Stimmgewicht* [peso negativo del voto]), citado en lo que sigue de la versión publicada por Internet, indicando los *Randnummern* (Rn) [números al margen] originales. Véase también la reproducción en NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2008, pp. 2700 y ss., así como DVBl 2008, pp. 1045 y ss.

³ Para una descripción detallada del sistema electoral alemán véase el ensayo VII de este libro.

⁴ BVerfG 2 BvR 9/56, *Beschluss vom 3. Juli 1957* (*Listenwahl*); BVerfG 7, pp. 63 y ss.; véase también DÖV 1957, pp. 715 y ss.

⁵ CDU: Christlich Demokratische Union [Unión Demócrata Cristiana].

ganadora CDU/CSU⁶ y FDP⁷ una suficiente mayoría parlamentaria. Aunque bajo la perspectiva de la estabilidad de gobierno este efecto de la representación proporcional personalizada pudiera tener una connotación positiva, a partir de esta situación renacen las dudas acerca de la adecuación de los escaños excedentes con el principio de la igualdad en el derecho electoral. El TCF resolvió en su sentencia del 10 de abril de 1997, que el legislador puede prever una compensación en los escaños, pero ésta no sería obligatoria para el tipo de representación proporcional personalizada.⁸ El TCF reconoció que el legislador, al establecer una barrera legal del cinco por ciento, quiso limitar la proporcionalidad. En consecuencia, el principio de proporcionalidad no sería una pauta absoluta para la valoración de los elementos individuales de la representación proporcional personalizada, y tampoco de los escaños excedentes. En su momento, el Tribunal sostuvo el arreglo convencional como de derecho, siempre que se cuidara que el número de escaños excedentes no excediera límites prudentes.

Sin embargo, diez años después, el TCF se vio confrontado en relación con el mismo tema con una argumentación modificada. Debe considerarse que ya se sabía que los escaños excedentes pueden conducir a que un partido, en el caso de conseguir una mayor proporción de segundos votos, puede perder en cantidad de escaños (véanse Meyer 1994; Behnke 2003, Behnke 2003a). El caso se agudizó por primera vez en una elección uninominal, rezagada por la muerte de un candidato en Dresden en 2005. Se corroboró y se hizo de conocimiento general, que puede ser ventajoso para un partido con escaños excedentes, recibir menos votos en un estado miembro, cuando con ello el número de escaños en la distribución a nivel federal entre los partidos (*Oberverteilung*) no les afecte negativamente. El número de votos más bajo puede tener efectos en la distribución de escaños entre las listas particulares de los partidos en los *Länder* (*UnterVerteilung*), porque un número de segundos votos más bajo aquí puede ocasionar que otra lista regional del partido se beneficie con un escaño. Si en un estado miembro un partido pierde en segundos votos, en el que alcanzó un escaño excedente no sufre ninguna desventaja, porque su lista de todas formas no hubiera tenido ninguna pretensión a un escaño, pero él no puede perder los escaños directos conseguidos. Sin embargo, en otra lista regional puede agregarse un escaño. Por ello, el partido en cuestión incrementa también su parte de escaños a

⁶ CSU: Christlich Soziale Union [Unión Social Cristiana].

⁷ FDP: Freie Demokratische Partei [Partido Liberal Democrático].

⁸ BVerfG 2 BvC 3/96, Beschluss vom 10. April 1997 (*Grundmandatsklausel*); BVerfG 95, pp. 408 y ss.; compárense también NJW 1997, pp. 1568 y ss., DÖV 1997, pp. 595 y ss.

nivel federal. El efecto inverso es igualmente imaginable. Un partido puede perder un escaño excedente en un estado miembro a partir de haber conseguido allí una cantidad de segundos votos más alta, y con ello igualmente perder un escaño en el nivel federal.

Este “peso negativo del voto”, o en otros términos, este “valor de logro inverso”, fue declarado por el máximo tribunal alemán el 3 de julio de 2008 como inconstitucional. Un procedimiento que posibilita (de acuerdo con el artículo 7, párrafo 3, y artículo 6, párrafos 4 y 5, de la Ley Electoral Federal) “que un aumento en segundos votos pueda llevar a una pérdida en escaños de las listas de partido de los Estados miembro o a que una pérdida en segundos votos ocasione un aumento en los escaños para las listas de partido de los Estados miembros”, de acuerdo con el TCF lesiona el artículo 38, párrafo 1, frase de la Ley Fundamental. A partir de esta interpretación, el TCF determinó que el legislador está obligado “a más tardar hasta el 30 de junio de 2011 a establecer una regulación compatible con la Constitución”.⁹

1. *Valoración de la sentencia*

Si primero se analiza la sentencia en su resultado, entonces se debe estar absolutamente de acuerdo con el TCF. El recurrente había argumentando en la línea de la jurisprudencia reiterada del Tribunal, en el sentido de que las desviaciones en la proporcionalidad en el sistema de representación proporcional personalizada son aceptables, y respecto a esto había remitiendo a la barrera legal del 5%, que limita el principio de proporcionalidad puro. También había resaltado que debía ser reconocible para los electores “cómo sus votos podrían contribuir al éxito o fracaso de los candidatos”. Sin embargo, esto sólo podría ser entendido considerando un conocimiento de los efectos teóricamente concebibles, porque los efectos reales sólo podrían ocurrir en relación con la votación de todos los electores. Con ello, el recurrente hizo patente no haberse dado cuenta de que con el valor de logro inverso se trataba de algo muy distinto, lo que el Tribunal reconoció claramente: los efectos de una barrera legal son previsibles. Los votos para los partidos que traspasan el umbral tienen el mismo valor de logro. Por el contrario, cómo afectan los segundos votos que en su caso ocasionan el valor de logro inverso, no es previsible para los electores.

El valor de logro inverso es un efecto del procedimiento específico previsto en el sistema electoral para el *Bundestag*, tiene que ver con la forma en

⁹ BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07, Rn 240.

que el cómputo de los escaños uninominales tiene lugar en relación con el total de los escaños distribuidos de manera proporcional entre los partidos. Esta regulación es especialmente difícil, porque puede producir resultados arbitrarios. El elector ya no es en realidad el “señor” de su voto. Él vincula con su voto una determinada intención que en el procedimiento de cómputo de los escaños uninominales puede, sin embargo, resultar lo contrario. Por consiguiente, al sistema le falta transparencia. El elector no puede encauzar su voto, pierde la confianza en el sistema electoral y, en consecuencia, el sistema pierde legitimidad. La transparencia y la legitimidad son criterios decisivos para medir la calidad de un sistema electoral. Por ello es imperiosamente necesaria una reforma de la representación proporcional personalizada que regule de nuevo el cómputo de los escaños uninominales sobre los escaños adjudicados proporcionalmente a los partidos.

Ciertamente, los sistemas electorales viven con paradojas de sus resultados, a las que voy a regresar más adelante. El reclamo por una reforma es facilitado en este caso, porque el peso negativo del voto no es consecuencia indispensable del sistema de representación proporcional vinculado con la elección de personas, porque los escaños excedentes en el tipo de sistema electoral de la representación proporcional personalizada no deben tener lugar forzosamente. Se puede excluir su surgimiento a priori, pero se les puede también compensar proporcionalmente, de tal manera que ni tengan un efecto que restrinja la representación proporcional de los partidos ni que puedan implicar a los electores acciones electorales tortuosas. Se trata de la corrección de un elemento, de un procedimiento dentro de la representación proporcional personalizada, no de una reforma más amplia. El que ahora sea obligado llevar a cabo correcciones con motivo de la sentencia del TCF, y que esto lleve a reflexionar sobre una reforma fundamental es, sin embargo, otro tema. El propio Tribunal insinúa —con la indicación de que una reforma en el sentido de un sistema electoral segmentado (*Grabensystem*) sería constitucional— reflexiones sobre la reforma del sistema electoral más allá del tipo de la representación proporcional personalizada.

2. *Valoración del fundamento de la sentencia en general*

Si se puede coincidir con el juicio del Tribunal, resulta que no sólo diferentes fundamentos —como ya se mostró—, sino algunos argumentos del TCF son altamente problemáticos desde el punto de vista de la teoría de los sistemas electorales. En primer lugar, llama la atención que no se realiza ninguna diferenciación conceptual entre sufragio y sistema electoral. Eso da pie a la tendencia dominante en la sentencia de equiparar las exigencias

en el derecho electoral individual y la elección como proceso de creación de una asamblea representativa, con las de un sistema electoral.

El sufragio, el derecho de elegir y de ser elegido, tiene principios claros, cuya lesión es relativamente fácil de diagnosticar y de valorar. Con la característica “universal” se puede revisar si en realidad todos los ciudadanos disfrutan del derecho electoral; es decir, si están incluidos en las listas de electores. Con la característica “igual”, se puede verificar si cada elector tiene el mismo peso electoral; es decir, ningún voto más que el que tiene otro elector: el derecho de grupos, estratos o individuos de tener más votos está descartado. Con la característica “directo” se pregunta si el elector elige directamente un candidato o un partido, y no lo hace por él una persona o un gremio, que efectúe entonces la propia elección del titular del escaño. Estos principios constitucionales de un derecho electoral democrático no son trasladables directamente al sistema electoral. Especialmente el manejo dogmático de los principios del sufragio es menos apropiado para la valoración de cuestiones relacionadas con el sistema electoral. Son otros los criterios los que tienen relevancia; por ejemplo, el cumplimiento de las funciones que se esperan del sistema electoral, la legitimidad a la que los sistemas electorales aspiran y disfrutan en la realidad.

En el ámbito de los sistemas electorales no hay ninguna solución óptima. Los sistemas electorales tienen ventajas y desventajas. Existen ilimitadas posibilidades de diseño con relación a cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos y cómo pueden éstos convertirse en escaños. Se trata entonces de ponderar y de decidir políticamente, con lo cual el contexto respectivo juega un rol muy importante. Todo lo anterior no tiene aplicabilidad en el caso del derecho a sufragio en ambos sentidos, del derecho al voto y del derecho a ser votado.

Es bien comprensible que un tribunal constitucional se valga de principios fijos para resolver sobre la interpretación de principios establecidos en la Constitución. Debido a que la Ley Fundamental alemana no se manifiesta con respecto al sistema electoral, es también comprensible la tendencia del TCF de trasladar los principios clásicos del derecho a sufragio a las materias del sistema electoral. Así, se argumenta que para el sistema electoral, la igualdad y la inmediatez de la elección serían criterios esenciales de la valoración del sistema electoral, o en su caso de su conformidad con la Constitución. Su utilización en casos concretos ha llevado también continuamente en el ámbito jurídico a críticas a la argumentación del TCF (véase por ejemplo Frowein 1974). La perspectiva jurídico-constitucional del TCF está además impregnada por las normas y la relación con ideas normativas de la

Ley Fundamental. La investigación comparada de los sistemas electorales no puede naturalmente adoptar esta conexión.

Las Constituciones democráticas de todo el mundo establecen que las elecciones en general deben ser iguales, directas y secretas; sin embargo, los sistemas electorales son muy diferentes en los países, también y precisamente en el ámbito de los sistemas electorales de representación proporcional. Casi en ninguna parte se desprende de los principios del derecho electoral, como lo hace el TCF, que los sistemas electorales se deban medir constitucionalmente no sólo por el mismo valor numérico, sino también y precisamente por el mismo valor de logro de los votos de los electores. Frente al trasfondo de la investigación internacional comparada de los sistemas electorales, la jurisprudencia de la República Federal de Alemania sobre el sistema electoral estrecha y deforma su horizonte de valoración, lo que se manifiesta en las siguientes carencias:

- En primer lugar, en una ausencia de referencia empírica. Se torna con ello claro que las variables de conducta que inciden en las consecuencias de los sistemas electorales no son consideradas suficientemente. Las instituciones contribuyen a configurar la conducta de los electores. Los sistemas electorales establecen fundamentalmente para ello diferentes condiciones, para que el voto de un elector cuente para algo. El que determinadas reglas de un sistema electoral influyan a los electores en la emisión de su voto (véase Cox 1997, Pappi/Shikano 2007, Norris 2008) es un efecto buscado por los sistemas electorales. Los sistemas electorales de representación proporcional no constituyen por ello una excepción.
- En segundo lugar, en una carencia de experiencia internacional comparada, que es el fundamento del desarrollo conceptual y de consultoría política de la teoría de los sistemas electorales. La mirada sólo a las particularidades y experiencias alemanas limita innecesariamente las ideas normativas y posibilidades de configuración funcionales de los sistemas electorales. El día de hoy el legislador no decide más entre los clásicos sistemas electorales de mayoría y representación proporcional, sino configura sistemas electorales de acuerdo con los requerimientos funcionales que se le presentan en contextos específicos.
- En tercer lugar, en una carencia de criterios amplios de valoración para los sistemas electorales, lo que se demuestra en su agudización unidimensional y aplicación no homogénea, según se trate de representación proporcional o de mayoría. En los sistemas electorales

no sólo es un asunto de consecuencias directas sobre la relación de votos y escaños, sino de efectos de más largo alcance. También de efectos secundarios y costos derivados en otros, más allá de las referencias exclusivamente tematizadas a través de la igualdad del derecho electoral. De igual forma, se recomiendan criterios que al mismo tiempo se puedan utilizar en la representación por mayoría y en la representación proporcional, para posibilitar una comparación conveniente.

3. El principio de mayoría y el principio de representación proporcional

¿Qué es el principio de mayoría y qué es el principio de representación proporcional? Si se sigue el sentido de la resolución del TCF, entonces corresponde al “objetivo de la representación por mayoría...”, que sólo los votos otorgados para los candidatos mayoritarios lleven al reparto de escaños. Los votos otorgados a los candidatos minoritarios, por el contrario, no son considerados en el reparto de escaños”. De acuerdo con el TCF, “el objetivo de la representación proporcional consiste en que todos los partidos en una relación lo más aproximada a la distribución de los votos, estén representados en los órganos elegidos”. En estas afirmaciones se lleva a cabo una comparación de naturaleza asimétrica. La representación por mayoría ha sido definida de acuerdo con la regla de decisión en la circunscripción, y la representación proporcional, de acuerdo con la composición política del parlamento. Esta comparación equivocada ha sido superada sin embargo hace mucho tiempo por la doctrina de los sistemas electorales (Nohlen 1969: 39 y Nohlen 1978: 48, Sartori 1994: 4).

Cuando Roman Herzog, exjuez constitucional y expresidente de la República, se pronuncia por un sistema de mayoría relativa (Süddeutsche Zeitung, 17.3.2008), no opina que la mayoría relativa de votos debe decidir en las circunscripciones uninominales. Eso ya sucede para la mitad de los diputados. Herzog tiene en mente las consecuencias que este sistema electoral ocasiona en la composición del parlamento. Por su parte, Paul Kirchhof, antiguo juez constitucional, incluso es más explícito en su orientación del concepto del sistema de mayoría hacia la formación de mayorías en el parlamento, cuando propone (Alpbacher Gespräche 28.8.2008 así como Rhein-Neckar-Zeitung 28.8.2009) que aquel partido o coalición que obtenga la mayoría relativa de los votos, automáticamente obtenga la mayoría ab-

soluta de los escaños —quintaesencia de la reforma de Berlusconi en Italia (al respecto también Poier 2001) —.

El TCF no considera la diferencia entre regla de decisión y principio de representación. Esta diferenciación es importante cuando, por ejemplo, hay que valorar la garantía de la igualdad de valor de logro de los votos, lo que será tratado más adelante. Si la representación por mayoría se define desde el punto de vista técnico, entonces la igualdad de valor de logro está descartada. Los votos para la(s) minoría(s) no cuentan. Sin embargo, si se entiende la representación por mayoría como principio de representación, entonces es posible conformar sistemas de mayoría que consideran en cierto sentido el punto de vista de la igualdad de valor de logro. Cada sistema de mayoría que opera con circunscripciones en las que se elige más de un diputado abre ya un espacio para una adjudicación proporcional de escaños. En un sistema de circunscripciones trinominales puede ser conseguida una observable igualdad de valor de logro de los votos. Las pequeñas circunscripciones de tamaño par, por ejemplo, la circunscripción binominal, son especialmente adecuadas para que los votos de la minoría consigan un valor de logro sobreproporcional. Respecto a la representación proporcional, su definición como regla de decisión excluye en realidad la lesión de la igualdad de valor de logro de los votos. Existen sólo límites matemáticos, especialmente en circunscripciones pequeñas. Por el contrario, para la representación proporcional, entendida como principio de representación, sin duda se pueden pensar limitaciones intencionadas de la igualdad de valor de logro, porque este objetivo está en competencia con otros, que entran en juego en el marco de una valoración política más completa y de criterios de mayor importancia (funcionalidad y capacidad de supervivencia de la democracia). Esto puede reflejarse (como el ejemplo más fácil) en el establecimiento de barreras legales.

¿Cuál es, entonces, la finalidad política de la representación por mayoría? En los sistemas de mayoría se persigue la mayoría parlamentaria para un partido o coalición. Se trata en esencia de que un partido (o coalición de partidos) esté en la capacidad de obtener la mayoría de escaños, aunque no haya obtenido la mayoría absoluta de votos. Así lo considera también el constitucionalista Hans Meyer (1987: 37): el objetivo de la representación por mayoría “no consiste hoy ya fundamentalmente en que la mayoría (relativa) de los electores en una circunscripción (uninominal) otorguen un escaño a un partido, sino en posibilitar a un partido obtener la mayoría de los escaños en el parlamento, justo cuando no obtuvo la mayoría de los votos”. El objetivo político del principio de representación por mayoría

es: un gobierno de un solo partido, independientemente de si ese partido obtuvo la mayoría de los votos.

¿Cuál es el objetivo político del principio de representación proporcional? En los sistemas de representación proporcional se persigue en principio la reproducción más fiel posible de las fuerzas sociales existentes en la población y de los grupos políticos. La distribución de votos y escaños deben corresponderse de manera aproximada. Como un objetivo adicional de la representación proporcional, se considera también que el valor numérico y el valor de logro de los votos de los electores se correspondan de manera aproximada. Histórica y sistemáticamente este objetivo es una consecuencia de la buscada proporcionalidad de votos y escaños, no su condición (véase Braunias 1932: 191-203). En el marco del desarrollo general de las ideas de la igualdad y en el ámbito de los sistemas electorales, este principio ha logrado un cierto —en Alemania extraordinario— reconocimiento.

Esta orientación de fines de la representación proporcional no significa, sin embargo, que en el sistema de representación proporcional “todos los partidos estén representados en los órganos elegidos en una relación lo más aproximada al número de votos”, como se sostiene en la sentencia que aquí se comenta. También en la representación proporcional existen barreras de representación, las que evitan, legítimamente, que todos los partidos lleguen al parlamento. Se observan, por ejemplo, en la forma más frecuente de representación proporcional: el sistema proporcional en circunscripciones de distinto tamaño. El tamaño de la circunscripción es —junto con la barrera legal— el factor más importante para la desproporcionalidad de los resultados electorales (véase Lijphart 1994).

La criticada frase del TCF es expresión de la idea de que con la representación proporcional no sólo el valor numérico, sino también el valor de logro de los votos, debería ser igual. Esta idea se impone en la sentencia completa, y es llevada a la cumbre cuando se trata del procedimiento para convertir votos en escaños, que fue reformado en 2008 (sustituyendo Hare/Niemeyer por Sainte-Laguë/Schepers). Como “resultado desigual” el TCF considera todo lo que no corresponda “con proporcionalidad exacta y por ello tampoco de manera exacta al principio de igualdad de valor de logro”; sólo es vista como justificada la “inevitable consecuencia de un procedimiento de distribución de cualquier clase”.¹⁰ El valor de logro es fijado por ello en la máxima proporcionalidad de los resultados electorales.

¹⁰ BVerfG 2 BvC 1/07, Rn 104; al contrario, Hans Meyer decía ya en 1973 (p. 189) correctamente: “Son concebibles sistemas más o menos proporcionales igual que sistemas mayoritarios con mayor o menor efecto mayoritario”.

Con tales ideas estamos en un camino de regreso a Weimar, donde en el sistema de representación proporcional automático había un escaño para un determinado número de votos distribuidos en el territorio completo del *Reich*. Sin embargo, no hay ninguna duda de que la representación proporcional personalizada en la entonces dimensión política viable fue percibida como un sistema electoral alternativo al sistema proporcional puro de Weimar (véanse Fromme 1962: 162 y sig.; Vogel/Nohlen/Schultze 1971: 188). Eso también se manifestó en la errónea, pero siempre vigente idea, de que en la representación proporcional personalizada se elige la mitad de los escaños de acuerdo con la mayoría y la otra mitad de acuerdo con la representación proporcional.

Pensado en categorías de la sistemática electoral, se podría deducir más allá de la sentencia, la imagen de un *continuum* unipolar de los sistemas electorales, que lleve a la diferenciación esencial de los sistemas electorales entre representación proporcional pura y todos los demás sistemas electorales; aquí, “la más exacta proporción entre los votos ganados y la porción de asientos en el parlamento”, allí, “una creciente restricción contra las oportunidades de los —en cada caso— partidos pequeños... hasta una situación en la que prácticamente apenas sólo dos partidos tengan la oportunidad de ganar escaños parlamentarios” (Meyer 1973: 189). La representación proporcional en forma “de la más exacta proporción pensable” como núcleo de la igualdad de derecho electoral y de la valoración del sistema electoral, es “Weimar”.

Desde una perspectiva de sistemática electoral comparada, debe ser planteada la pregunta fundamental de ¿qué tan conveniente es la primacía absoluta puesta en la exactitud de la proporcionalidad en la representación proporcional personalizada? La exactitud es sólo una dimensión de sentido. Otras dimensiones son simplicidad, transparencia y sustentabilidad. La exactitud en la distribución proporcional tiene en general como costo un alto grado de complejidad en el cálculo proporcional. Surge la pregunta ¿quién puede comprender en su caso un sistema electoral fijado exclusivamente en la exactitud proporcional elevada que alcanza el procedimiento? El elector común y corriente seguramente no. Con ello se pierde mucho en transparencia. La sustentabilidad tampoco puede tener a su favor la gran exactitud, porque la crítica a la representación proporcional personalizada debido al incomprensible cálculo de escaños y la exigencia de un cambio fundamental del sistema electoral estaría aumentando. Este paso fue realizado recientemente por el antiguo juez constitucional Hans Hugo Klein (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, del 14 de agosto de 2008: 7). Partiendo del derecho del ciudadano, para que “el sistema electoral sobre cuyo funda-

mento se elige el parlamento, se pueda entender sin la utilización de expertos en sistemas electorales y matemáticos”, considera la opción de introducir “el sistema electoral de mayoría fácilmente comprensible para cada persona”.

4. Representación proporcional personalizada como tipo de sistema electoral

Al TCF siempre le ha resultado difícil definir y clasificar el sistema electoral para el parlamento alemán. Es sintomática la sentencia del 10 de abril de 1997, con la que los escaños excedentes sin compensación proporcional fueron declarados como compatibles con la Ley Fundamental. La votación en el Tribunal fue de cuatro contra cuatro. El primer grupo de los jueces constitucionales utilizó diversas descripciones para explicar cómo debería entenderse la representación proporcional personalizada, comenzando por la imagen de la combinación de la representación por mayoría y representación proporcional, pasando por la de un sistema proporcional compensatorio hasta la de una representación proporcional con “mayoría intercalada”. La proporcionalidad en la distribución de los escaños, que resulta de los segundos votos, no habría sido establecida por el legislador como un criterio exclusivo, aun cuando la elección del Parlamento tuviera el carácter fundamental de una elección por representación proporcional. Por el contrario, el otro grupo de jueces definió de manera concluyente al sistema electoral de la República Federal como de representación proporcional, realmente desatendiendo la problemática de combinación de sus elementos constitutivos, y de esta manera orientando la evaluación del sistema de forma exclusiva en la proporcionalidad, como si la distribución proporcional fuera el único criterio.

Según la Ley Electoral Federal, artículo 1, párrafo 1, oración 2, se elige de acuerdo con el principio de una representación proporcional vinculada con la elección de personas. Ni siquiera se menciona a la representación por mayoría. Sólo en la determinación del criterio de decisión para la “elección en circunscripciones (uninominales)” (artículo 5, frase 2: “será electo el candidato que obtenga el mayor número de votos”) se señala que se elegirá a través de la mayoría relativa. El concepto representación proporcional “personalizada” pone el acento todavía más claro. Se trata de la representación proporcional. La incorporación de elementos relativos a la elección de personas no lo cambia en lo más mínimo, por lo que todas las definiciones que denominan al sistema electoral alemán como un sistema mixto llevan al error. La representación proporcional como principio de representación para la elección del parlamento alemán en su totalidad se combina con el criterio de decisión de la mayoría con la finalidad de elegir a personas en el caso de la

mitad de los integrantes del parlamento. Con esta combinación pueden darse limitaciones al principio de proporcionalidad, cuya utilización ilimitada de todas formas no fue deseada a través de la introducción de la barrera legal.

En la sentencia aquí comentada se continúa con la inseguridad del TCF en la definición del sistema electoral alemán, en la medida en que en una parte señala que tiene lugar una “compensación proporcional a través de los escaños adjudicados por la representación proporcional”, mientras que en otro lado se destaca, por el contrario, “que el primer voto decide fundamentalmente sólo cuáles personas llegarán como diputados por una circunscripción uninominal al parlamento, pero —en principio— la relación de las fuerzas políticas sólo se determina por la proporción de segundos votos”. Las diferencias definitorias parecen insignificantes, incluso irrelevantes bajo criterios matemáticos. Sin embargo, empíricamente no lo son, debido a que los sistemas de representación proporcional con escaños compensatorios —llamados “sistemas electorales compensatorios”— aspiran a una distribución proporcional, que frecuentemente no alcanzan, porque intervienen muchas otras variables que lo impiden. En la configuración técnica también se pueden fijar acentos que permiten perseguir otros objetivos que los de la proporcionalidad.

Este es el caso de la representación proporcional en Hungría, donde primero se distribuyen 176 escaños en circunscripciones uninominales según mayoría absoluta con balotaje. Las desproporciones resultantes se intentan corregir en dos subsecuentes fases de adjudicación de 210 escaños en total. Sin embargo, la intencionada alta proporcionalidad de los resultados electorales no fue alcanzada debido a efectos contrarios de los modelos de comportamiento de los partidos y del electorado (véase Nohlen 2004: 306-314). Como otro ejemplo podría servir Italia después de la reforma de 1993, sobre todo en relación con los efectos de los factores de contexto (véase Nohlen 2009: 222-228). En la representación proporcional personalizada, por el contrario, está garantizada la distribución proporcional de escaños a los partidos en cada caso, a través de la utilización de la regla de decisión proporcional a nivel nacional. La definición de los sistemas electorales es sin duda de importancia para precisar el significado que se puede atribuir en su valoración a determinados criterios normativos (véase Meyer 1978: 182).

5. El principio de la igualdad del sufragio

Aquí no es el lugar para reproducir la historia de la aplicación del principio de igualdad por parte del tribunal más alto, en relación con los ele-

mentos individuales de la representación proporcional, entre ellos los escaños excedentes (véase Nohlen/Nohlen 2007, véase también Nohlen 2008b: 31-78). Me limitaré a los argumentos centrales del TCF en relación con el peso negativo del voto, los cuales tienen que ver con los conceptos de igualdad, igualdad de valor de logro e igualdad de oportunidad de logro.

El TCF sostiene que el principio de igualdad de elección estaría lesionado, porque requiere que el valor de logro de cada voto sea igual. Según el Tribunal, esto implica que el voto “debe poder desenvolver un efecto positivo” para el partido para el que fue otorgado (BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07). También la igualdad de oportunidad de logro sería afectada, cuando con la emisión de un voto surge la posibilidad de dañar la propia finalidad del voto.

Los sistemas electorales se distinguen precisamente en que diferencian el valor de logro de los votos. Esto también lo ha expresado el TCF ya al inicio de sus resoluciones sobre el sistema electoral, e incluso ha hecho depender la igualdad de valor de logro del sistema electoral. Conforme a esto, ella vale para la representación proporcional como criterio de la igualdad del voto, pero no para la representación por mayoría (aunque se tiene que recordar que el Tribunal piensa respecto a esta alternativa básica en la regla de decisión y no en el principio de representación). Al mismo tiempo, con esta diferenciación rígida el TCF ha sometido a la representación proporcional al criterio estricto de garantizar un máximo en igualdad de valor de logro de los votos. Desde entonces, las desviaciones de la igualdad del voto tienen que fundamentarse. Esto se ha aplicado en el sistema de representación proporcional personalizada para las barreras legales, el requisito de escaños mínimos para participar en la distribución proporcional de los escaños (*Grundmandatsklausel*), los escaños excedentes y el procedimiento de cómputo. Todos y cada uno fueron revisados por el TCF respecto a su conformidad con la Constitución, y en principio fueron considerados como compatibles con el principio de igualdad.

El enfoque de la investigación comparada de los sistemas electorales es sin duda diferente. Representación proporcional y representación por mayoría (ambos definidos como principios de representación) varían internamente en valor de logro de los votos. Los sistemas de representación proporcional aspiran en mayor medida a la igualdad de valor de logro que los sistemas de mayoría. Pero ni es correcto que los sistemas de representación proporcional estén obligados a alcanzar la mayor aproximación posible de ambos valores, ni que estos puedan ser garantizados a través de la más alta medida en lealtad al principio de proporcionalidad formal. Las particularidades empíricas deben ser consideradas.

El grado de igualdad de valor numérico y valor de logro de los votos no depende por cierto sólo de la configuración del sistema electoral, sino del sistema de partidos y de la conducta de los electores. En general, resulta válido que entre más partidos (posiblemente como consecuencia de la representación proporcional), menor es la igualdad de valor de logro. También el elector reacciona al sistema electoral —y éste puede hacerle equivocarse en su cálculo—. En general, es válido que entre más proporcionalidad se incorpore en un sistema electoral, tanto más pronto el elector está inclinado a esperar que su voto cuente, también para pequeños y muy pequeños partidos. Él subestima las barreras naturales de representación que de todos modos están dadas con la pura matemática debido al número limitado de escaños disponibles (fíjense en la relación entre el tamaño del electorado y del parlamento), por lo que, sumados los votos de los partidos que no sobrepasan la barrera natural, un número grande de votos puede no contar. Los votos que corresponden a candidatos o a partidos que no fueron exitosos dejan de hecho que se contraiga la igualdad de valor de logro del sistema proporcional. Por el contrario, si a través de barreras efectivas que limitan de manera reconocible la igualdad de valor de logro, el elector es estimulado a votar útil, es decir, a otorgar su voto a partidos o candidatos que tienen la posibilidad de ser elegidos, entonces se reduce el número de votos que permanecen sin logro. De hecho, aumenta la igualdad de valor de logro de los votos. Estas consecuencias contradictorias al respectivo propósito teórico, que efectivamente demuestran los sistemas de representación proporcional puros y con barreras legales, las denomino “paradoja de proporcionalidad”.

Es entonces posible que mediante la dotación de un sistema electoral con más igualdad de valor de logro teórico surja una menor igualdad de valor de logro efectivo. A partir de una determinada medida de realización de la idea de ajustar por legislación electoral el valor numérico y el valor de logro de los votos, se puede en general sostener lo siguiente: cuanto más proporcionalidad, tanto menor igualdad de valor de logro. Por ello, el argumento de la igualdad de valor de logro para la valoración de los sistemas de representación proporcional es sólo limitadamente adecuado, y puede empíricamente contradecirse por sí mismo. Por esta razón, tampoco es conveniente argumentar que el principio de igualdad de voto estaría siendo lesionado, porque él favorecería que el valor de logro de cada voto fuera igual. Ya no es razonable asegurar que el principio de igualdad del voto, concretado en la igualdad de valor de logro, significaría que los votos que fueron otorgados para los partidos “deben poder desenvolver un efecto positivo”. Sólo es razonable descartar que la emisión del voto para un partido desenvuelve un efecto negativo en su contra.

En el fondo vale descartar desde una perspectiva jurídico-legislativa (*rechtspolitisch*), que un sistema electoral posibilita que mediante la emisión de un voto existe el peligro de que ese voto —que debería favorecerlo— pueda tener efectos en contra del partido; formulado de manera general, que el voto impacta contra el objetivo que persigue. El problema no es por ello que los sistemas electorales estimulen al elector a que se comporte tácticamente en su voto, para abrirse paso a su voluntad política, a la representación parlamentaria, al triunfo electoral de un partido, al surgimiento de una determinada coalición de gobierno. Es suficiente que el elector pueda reconocer el mecanismo de logro de un sistema electoral y correspondientemente pueda comportarse de manera racional. Así, la conducta electoral de muchos electores de la CDU en la elección complementaria en Dresden —lo que llevó la cuestión del peso desigual ante el TCF— ha sido del todo legítima, y habla de la inteligencia de los electores. Ellos supieron utilizar el sistema para no perder ningún escaño. La elección complementaria en Dresden ha echado más bien luz sobre el problema, que el elector normalmente en el cálculo de los escaños directos en el nivel de los *Länder* no puede apreciar, si su voto para un partido también tiene este beneficio, si ayuda a fortalecer su parte de escaños, o si tiene el efecto contrario. Es la falta de transparencia la que expone el voto de un elector a efectos arbitrarios. El elector no puede comportarse racionalmente. Decisivo, por consiguiente, no es considerar la conducta electoral táctica como ajena a la esencia de la elección o contraria a la igualdad de voto, sino la falta de transparencia del mecanismo de efectos en la vinculación de los elementos individuales del sistema electoral.

Esta diferenciación es importante, en la medida en que sin ella, el terreno argumentativo es preparado para evaluar constitucionalmente otros mecanismos del sistema electoral, que posibilitan e impulsan la conducta táctica electoral. Se debe pensar, por ejemplo, en el sistema de doble voto de la representación proporcional personalizada, que ya ha ocasionado una queja constitucional.

En general, son unidimensionales las reflexiones que van en la dirección de medir a los sistemas electorales bajo la idea adoptada estrictamente de la igualdad de valor de logro, y de requerir la mayor aproximación posible entre igualdad de valor numérico e igualdad de valor de logro. Ellas desatienden los efectos secundarios y los posibles costos derivados. Lesionan también el precepto de que los sistemas electorales persiguen más que un solo objetivo. Sin duda, en la representación proporcional el resultado más apreciado es la proporcionalidad, mucho más que en el sistema de mayoría, pero no se justifica ninguna consideración parcial.

El TCF introduce en su sentencia además el argumento de que también la igualdad de oportunidad de logro sería afectada a través del peso negativo del voto, cuando con la emisión de un voto existe el peligro de dañar el propio objetivo del voto. Seguramente la igualdad de oportunidad de logro relativiza el principio de la igualdad de valor de logro, de la misma manera como lo hace la igualdad de oportunidades con el principio de igualdad. Con ello el Tribunal quizá quiere expresar que, tampoco por pretensiones más pequeñas de igualdad a un sistema electoral, puede ser aceptado un efecto inverso a la intención electoral del voto entregado. Aunque también las posibilidades de éxito que tienen los electores son diferentes de acuerdo con los sistemas electorales, también y precisamente en los sistemas de representación proporcional.

Mientras que en el clásico sistema de mayoría relativa en general las posibilidades de éxito para los electores de los partidos más pequeños a nivel nacional son, en principio, igual a cero debido a la utilización de la regla decisoria de pluralidad en distritos uninominales, en los sistemas de representación proporcional las posibilidades de éxito son altamente diferentes, no sólo entre éstos, sino también dentro de cada sistema. En los sistemas de representación proporcional con circunscripciones de distinto tamaño no está dada de ningún modo la igualdad de oportunidad de logro de los votos. En circunscripciones grandes existen tendencialmente algunas posibilidades de éxito para los electores de pequeños partidos, en pequeñas circunscripciones no. Empíricamente, la distribución geográfica de las preferencias de los electores es una variable importante en el caso particular.

6. *El principio de la inmediatez de la elección*

El TCF también ve lesionado el principio de la inmediatez de la elección. De nuevo argumenta aquí con el efecto positivo o negativo del voto, y considera que el principio estaría lesionado porque el elector no podría reconocer qué efectos tendría su voto.

Las elecciones para el *Bundestag*, según establece el artículo 38 de la Ley Fundamental, son directas. El principio de la inmediatez se refiere a que no se permite la intervención de ningún gremio intermediario entre los electores y el órgano representativo a integrar. La referencia al procedimiento de la elección del presidente en Estados Unidos puede ser suficiente para dejar claro *ex negatione* qué significa aquí inmediatez. En Estados Unidos, los electores en los estados miembros eligen a electores de segundo grado, que a su vez elegirán al presidente (véase Lindner/Schultze 2005: 646-729). Estas

elecciones son indirectas. Con ello puede suceder que un presidente elegido aglutine para sí los votos de la mayoría de los electores, aunque la mayoría de los votos no hayan sido para él. En principio, los electores de los estados miembros están vinculados a la decisión de la mayoría de los electores. Sin embargo, también ha habido casos en los que los electores han procedido de manera diferente. La elección indirecta tiene entonces inconvenientes. En todo caso, la voluntad de los electores es mediatizada, lo que descarta la elección directa.

Ahora el TCF argumenta en su sentencia que también el principio de la elección directa estaría lesionado a través del peso negativo del voto. ¿Por qué es así?, se pregunta el lego en derecho. El recurrente argumentó que “porque los votos no tuvieron efecto directo, sino que los votantes estuvieron obligados a denegar sus votos a su partido”. No se necesita explicar mucho que esta argumentación no tiene nada que ver con el verdadero objeto con el que es regulada la inmediatez del voto. Por otra parte, la descrita “obligación” no aparece mediante una elección normal (llevada a cabo en el mismo día en todo el territorio nacional), porque, como ya se mencionó, el elector no sabe cómo afecta su voto; consecuentemente, él mismo tampoco se puede ver obligado a nada. El peso negativo del voto, como se ha establecido correctamente en la sentencia, “no es previsible ni planeable y no puede ser influenciado por el elector en particular”. El elector sabe, sin embargo, cuáles son las oportunidades electorales de su partido en una elección rezagada (complementaria), cuando existen determinados cálculos; entonces el elector puede comportarse de manera táctica al emitir su voto, de modo que su partido obtenga la mayor utilidad.

¿Tiene sentido considerar la conducta electoral racional como elección no directa? El Tribunal no ha incluido la argumentación del recurrente; sin embargo, ha considerado en la sentencia la lesión a la inmediatez de la elección. El principio exigiría “un procedimiento electoral en el que el elector pueda reconocer antes del acto de votar, cuáles personas concurren por un escaño parlamentario y cómo el propio voto puede afectar al éxito o fracaso de los candidatos. No sería decisivo que el voto tenga el efecto querido por el elector, ya bastaría la sola posibilidad de una influencia positiva en el resultado electoral”, con lo cual se entiende probablemente una influencia en el sentido intentado por el elector. En realidad, a la elección pertenece la propuesta electoral (Sternberger 1961), es entonces un requerimiento a la elección en sí misma, no tanto a su inmediatez. El aspecto adicional se refiere a la transparencia para el elector, como ya más arriba se planteó: “cómo el propio voto puede afectar al triunfo o fracaso de los candidatos”. En el fondo, ese aspecto tampoco tiene que ver con

la inmediatez. Resumiendo, se muestra poca sustancia para sostener que el peso negativo del voto lesionaría el principio de inmediatez de la elección.

Casi lo mismo sucede con la lesión de la libertad de elección, que se afectaría según el recurrente, “porque los electores, que podrían dañar a su partido con su voto, se abstendrían de ello, dejando de darle su voto”. Es importante contradecir esta argumentación, porque de lo contrario se podría afirmar *a la longue* que un elector que vota racional, y aleja el daño a su partido a través de cualquier tipo de conducta electoral, también infringiría a la libertad de elegir. Afortunadamente, el TCF no ha hecho suyo el punto de vista del recurrente; esto, sin embargo, sin una consideración más detenida.

Se pregunta, además, si en realidad habría sido necesaria la argumentación del Tribunal en relación con la lesión de la inmediatez de la elección, que se sostiene en los efectos positivos o negativos del voto no previsibles. Porque la problemática de la incertidumbre sobre cuáles efectos tiene el voto, no se plantea más cuando ya no es admisible el voto con efectos negativos sobre el partido elegido. Hacer valer el principio de la inmediatez del voto no está para nada exento de problemas. De nuevo conviene tener presente que en un sinnúmero de sistemas electorales el elector no puede reconocer con exactitud al votar qué sucede con su voto. Mientras que en los sistemas electorales de mayoría el votante puede formarse una idea al respecto, en los sistemas de representación proporcional es casi imposible que el votante tenga en la cabeza el mecanismo de cómputo, cuya utilización contribuye también en el efecto que su propio voto tenga en la determinación del resultado electoral, más aún cuando hay diferentes niveles de cómputo, a través de los cuales su voto se cuenta de esta manera u otra. La inmediatez del voto no debe ponerse en duda por esta ignorancia natural. Aquí también sería conveniente hablar más bien de la transparencia, que debería estar garantizada en relación con la dirección del efecto que tenga el voto entregado. Los sistemas electorales son construcciones complejas, y entre más exigencias tienen que cumplir, menos comprensible se convierte su *modus operandi*. La representación proporcional personalizada no es ninguna excepción. Desde luego, debe existir la confianza de que todo sucede rectamente, pero esta confianza es socavada cuando un sistema electoral admite efectos paradójicos.

7. *Alternativas de reforma*

En su sentencia, el TCF obliga al legislador a llevar a cabo una reforma al sistema electoral en concordancia con la Constitución. Para poder enten-

der claramente qué significaría “conforme a la Constitución”, ha esbozado posibilidades de reforma: o abandono de vinculaciones de listas a nivel de distribución nacional de los escaños, o que el cómputo de escaños directos se efectúe no a nivel regional, sino a nivel federal, o que la elección del *Bundestag* sea por mitades: una mitad según el principio de mayoría y otra según la representación proporcional (sistema segmentado). Con la consideración de que también otro tipo de sistema electoral —y el sistema segmentado es uno de ellos— sería una opción viable constitucionalmente, el Tribunal ha proporcionado al legislador un ámbito de acción notablemente creativo. En virtud de que el TCF nunca ha puesto en duda que también un sistema electoral de mayoría sería conforme a la Constitución, todas las opciones parecen abiertas. Algunas posturas de personalidades de la vida pública, para introducir este o aquel sistema electoral de mayoría, nutren igualmente esta posición.

La experiencia internacional en las reformas electorales dice, sin embargo, que son raras las reformas fundamentales (Nohlen 1984a; Lijphart 1994; Katz 2008). Al contrario, tienen lugar pequeñas reformas, adaptaciones de los sistemas electorales vigentes a nuevas experiencias y (leves) objetivos modificados. Dichas reformas tienen la ventaja de que sus efectos probables pueden ser mejor previstos, tanto los efectos queridos como también los famosos y desacreditados efectos secundarios. Es importante recordar que todos los sistemas electorales tienen ventajas y desventajas, y que no existe un mejor sistema electoral, sino sólo aquel que mejor funcione. Sin embargo, sobre la forma adecuada deciden en los procesos de reforma, no los dadores de ideas en los medios de comunicación que recurren con gusto a los sistemas electorales clásicos de la representación por mayoría, y los expertos en sistemas electorales, que dominan el moderno *institutional engineering*, sino los partidos políticos. Y ellos son altamente precavidos en relación con las grandes reformas. También son cautelosos para pequeñas reformas, motivadas sobre todo por intereses de poder; en su desarrollo cuentan no tanto las posibles ventajas partidistas, sino el afán de impedir una posible desventaja partidista. Sin embargo, ahora una reforma es obligatoria.

La solución más probable es, seguramente, efectuar la adjudicación de los escaños uninominales no más en el nivel de las listas de los estados miembros, sino en el nivel nacional, inmediatamente después de la distribución proporcional de los escaños a los partidos políticos. El tipo de sistema electoral de representación proporcional personalizada en principio no se vería afectado por una reforma como esta. Sería la corrección del sistema vigente más neutral para los partidos, la más cuidadosa de las instituciones, y no afectaría las virtudes de la representación proporcional personalizada. Cier-

tamente, con la reforma del cálculo de los escaños excedentes se volvería caduca la parte relevante de los escaños en la vinculación de la elección de personas con la representación proporcional, de la que pueden surgir efectos formadores de mayoría. Pero ¿sería suficiente tal reforma mínima, para salir de manera constructiva de la crisis de confianza del sistema electoral?

8. Consideraciones finales

La crítica a la argumentación del TCF no tiene que ver con mi apreciación de que el resultado obtenido convence. El elemento no necesario en el sistema de representación proporcional personalizada, el peso negativo del voto, tiene que ser suprimido. Seguramente es de apreciar que el Tribunal ha reconocido de nuevo la posibilidad de diferenciaciones en el sistema electoral, que se apartan de requerimientos de la igualdad de valor de logro. Se requieren por ello razones que deben estar legitimadas por la Constitución. “Son suficientes en esta relación” —así establece el Tribunal—

razones satisfactorias resultantes de la naturaleza del ámbito de la elección del órgano de representación popular. Aquí cuenta en especial la realización de los objetivos perseguidos con la elección. A ello pertenecen la seguridad del carácter de la elección como uno de los procedimientos para la integración de la formación de la voluntad política del pueblo y la garantía de la capacidad de funcionamiento de la representación popular a elegir (BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07, Rn 98; véase también BVerGE 95, 408, 418).

Hubiera sido deseable que el TCF en su argumentación hubiera procurado validez decidida y consistente a estas generales y muy fundadas reflexiones. Ellas se pueden vincular sin más con las funciones consideradas esenciales del sistema electoral, que he abstraído de los debates internacionales de reforma (véase Nohlen 2004: 147 y ss.), como son las funciones de representación (proporcionalidad), concentración (gobernabilidad), participación (voto por personas y no solo partidos), sencillez (transparencia) y legitimidad (reconocimiento merecido y tributado). En lugar de eso, el TCF orienta —sobre lo que yo he intentado llamar la atención— la valoración de la representación proporcional personalizada en una sola función: la igualdad del valor de logro, y radicaliza esta función en varias argumentaciones, que para la fundamentación de la sentencia resultante no habrían sido para nada necesarias. Con ello, el Tribunal decae en parte en una acrobacia argumentativa, especialmente llamativa en la fundamentación de la lesión de

la inmediatez de la elección, que asimismo resulta incomprensible como la parte criticada del sistema electoral —sólo con la diferencia de que a aquélla se le puede encontrar racional—. Desde mi punto de vista, no se trata de argumentar en favor de reforzar y asegurar formal y normativamente la igualdad de valor de logro, entre otras razones debido al efecto paradójico demostrado de tales intentos de maximización, sino sólo de eliminar de la legislación el valor de logro inverso; es decir, evitar que la emisión de un voto por un partido pueda ocasionar una carga de efecto negativo para ese partido, sin que el elector lo pueda saber al momento de emitir su voto.

Si la impresión no falla, los juristas y matemáticos se han apoderado cada vez más del tema de los sistemas electorales.¹¹ Si al principio de la República Federal el objeto de los sistemas electorales fue tratado fuertemente por los polítólogos —de una entonces todavía joven disciplina—, tanto en lo relativo a lo normativo como a lo empírico (Ferdinand A. Hermens, Dolf Sternberger, Rudolf Wildenmann, Werner Kaltefleiter, etcétera), los que sin excepción favorecieron la representación por mayoría o los elementos formadores de mayorías en el sistema electoral, entonces el cuadro ha cambiado completamente.

La actitud reservada de los polítólogos (exceptuando a Eckhard Jesse, entre otros 2003, véase también Pehle 1999) tiene seguramente que ver con que la representación proporcional personalizada entretanto se ha acreditado, e internacionalmente se ha convertido en un modelo de sistema electoral; en algunos países incluso ha sido introducida, y en Nueva Zelanda ha desplazado al tradicional sistema de mayoría relativa (véase Lösch 2004). En Gran Bretaña, la hasta el momento última comisión para la reforma electoral en 1998 se pronunció a favor de un sistema electoral combinado según la comprensión del sistema alemán (véase Nohlen 2009: 303 y ss.).

Mientras en la ciencia política el debate sobre el sistema electoral perdió intensidad —Sternberger consideró a finales de los años 1970 que debido a la práctica de las reglas de juego no se debería efectuar ninguna modificación que lo trastornaran en lo fundamental— los juristas y los matemáticos se quedaron con el balón; los juristas, como consecuencia de la objeción contra “los absurdos” de la representación proporcional personalizada, que

¹¹ Es una lástima que el reconocido jurista especialista en sistemas electorales, Hans Meyer, haya fungido no como experto, sino como apoderado; es decir, como abogado del recurrente. Como único perito fue invitado un matemático, lo que no habla en contra del colega Friedrich Pukelsheim, quien ha hecho un sobresaliente trabajo en el ámbito de los aspectos matemáticos de la investigación de los sistemas electorales, y que ha sido entretanto galardonado con el Premio de Investigación del Instituto Max Planck.

resultan de la vinculación de diferentes elementos de la regla decisoria (de acuerdo con la pluralidad en los distritos uninominales) y principio de representación (en el nivel de la integración del parlamento por los partidos). El TCF había participado de manera decisiva en esta preeminencia con sus sentencias en relación con la barrera legal, con el sistema de doble voto y con los escaños excedentes. Los matemáticos de nuevo descubrieron los procedimientos de cómputo en sistemas de representación proporcional como campo de ejercicio de sus modelos matemáticos. Mientras a nivel internacional la mayoría de los países en los que se elige según la representación proporcional se utiliza el sistema D'Hondt, o el más sencillo procedimiento (cuota Hare más resto mayor), en Alemania se introdujo el procedimiento Hare/Niemeyer, del que ahora se dice llevaría a resultados paradójicos, y ahora el procedimiento Sainte Laguë/Schepers (introducido en 2008; véase Nohlen 2009: 327 y ss.), que es muy complicado, trabaja con redondeos y agita el material numérico, hasta que surge la mejor proporcionalidad supuesta con ello (Pukelsheim 2000). Respecto a la igualdad de valor de logro, los juristas y matemáticos tienen una *idée fixe* común.

Si se considera que dado el desarrollo de un sistema de cinco partidos, corresponden menos componentes de los votos a aquellos dos partidos que hasta ahora estaban casi exclusivamente en la posición de obtener escaños uninominales, se hace entonces reconocible cuál componente formador de mayorías en forma de escaños directos se pierde precisamente en un tiempo, donde éstos bien podrían contribuir en su caso a la formación de mayorías. Más allá de todas las sutilezas de la explicación en el surgimiento de escaños excedentes (véanse Grotz 2000a; Behnke 2003; Behnke 2003a), cada quien puede discernir que en una situación de fuerte concentración de los votos en dos (o dos y medio) partidos surgen pocos escaños excedentes, pero aumentan en la medida en que la parte de los votos totales de los dos grandes partidos disminuye, sin que terceros partidos puedan alcanzar escaños uninominales.

Por eso es razonable promover en la reforma del sistema electoral no sólo un arreglo “conforme a la Constitución”, sino también pensar en una sustitución del elemento de mayoría ahora suprimido, que precisamente estaría en la posibilidad de desenvolver un efecto relativo de formación de mayoría cuando la proporción (a pesar de la validez de una barrera legal, hoy común y corriente en casi todos los sistemas de representación proporcional) da rienda suelta a la desconcentración en el sistema de partidos políticos y a las crecientes dificultades en la formación de mayorías parlamentarias. Por la pérdida de escaños excedentes como recursos relevantes

del elemento mayoritario en el sistema electoral alemán, la representación proporcional personalizada merece una compensación que favorezca la formación de mayorías parlamentarias, para no dejar surgir problemas de gobernabilidad à la Weimar.

XII. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA Y EL SISTEMA ELECTORAL EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA¹

El debate sobre sistemas electorales en Alemania no se destaca precisamente por consideraciones comparativas. Se limita más bien a lo nacional, a referencias históricas, técnicas y jurídico-constitucionales. En este ensayo mi intención es mostrar la perspectiva internacional sobre los sistemas electorales, especialmente sobre el sistema electoral alemán, para acoplarla en el debate que al respecto se da en Alemania y valorar este último comparativamente. En primer lugar, me ocupo brevemente del estado de las tendencias de los sistemas electorales correspondiente en líneas generales a las alternativas de la representación por mayoría y la representación proporcional en las democracias occidentales (liberales). Enseguida me refiero a la representación proporcional y sus diferenciaciones en distintos tipos de sistemas electorales, y luego a la representación proporcional personalizada como tipo de representación proporcional. Considerando las razones de los criterios esenciales de valoración de los sistemas electorales, expongo por qué la representación proporcional personalizada constituye un sistema electoral modelo en el ámbito internacional, y, sin embargo, al mismo tiempo en el discurso internacional politológico se enfrenta a un entendimiento equivocado. Luego toco brevemente el debate sobre el sistema electoral en Alemania, con el propósito de mostrar qué en él es excepcional o único en la referencia internacional. Finalmente, planteo algunas tesis sobre el discurso del sistema electoral alemán y las valoro en esta perspectiva internacional. Para mejor comprensión de este texto debe notarse que mi objeto es el sistema electoral; es decir, el modo en que los electores eligen su preferencia partidista o candidato y cómo tal elección (en elecciones parlamentarias) se convierte en escaños.²

¹ Versión española ampliada de la conferencia presentada en el seminario “El derecho electoral para el *Bundestag* alemán, la cuadratura del círculo”, organizado por la sección alemana de la Comisión Internacional de Juristas, Berlín, 14 de junio de 2013. Agradezco muchísimo el apoyo del doctor José Reynoso Núñez en la traducción y revisión del manuscrito.

² Esta advertencia se refiere a que en alemán se habla de *Wahlrecht* (derecho electoral o sufragio) en vez de decir correctamente *Wahlsystem* (sistema electoral), lo que conduce fácilmente a equivocaciones que suponen que los criterios del sufragio (universal, igualita-

1. Representación por mayoría y representación proporcional en las democracias occidentales. Estado actual y tendencias

En la mayoría de las democracias establecidas se elige por representación proporcional. Sólo Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos y Francia eligen por mayoría. En el nivel de la representación por mayoría y la representación proporcional los sistemas electorales son relativamente estables. El último gran cambio se dio en 1993 en Nueva Zelanda, en donde se pasó de la representación por mayoría relativa a la representación proporcional personalizada. En Gran Bretaña y Canadá se discutieron fuertemente cambios en la misma dirección; sin embargo, no fueron aprobados. En la propia Gran Bretaña recientemente fue rechazado por referéndum incluso el cambio de mayoría relativa a mayoría absoluta; es decir, un cambio en el ámbito de la representación por mayoría. Sin embargo, ya antes fue introducida la representación proporcional personalizada para la elección de los nuevos parlamentos regionales en Escocia y Gales.

Si las grandes reformas son difíciles, las pequeñas reformas están a la orden del día. Las reformas poco invasivas, como las que han sido políticamente posibles en Alemania, corresponden por consiguiente a las experiencias internacionales. Debido a que los sistemas electorales de representación por mayoría no se prestan a esas pequeñas reformas (con excepción de las constantes adaptaciones de las circunscripciones uninominales a los procesos demográficos), dichas reformas tienen lugar exclusivamente en el campo de los sistemas de representación proporcional. Sin embargo, rebasan a veces el carácter proporcional del sistema, cuando se introduce un bono o un premio para el partido más votado, como ocurrió en Grecia y en Italia. Si la representación proporcional fue introducida una vez, es difícil que se acuda de nuevo a la representación por mayoría. Prescindiendo de Francia en el siglo pasado, nunca ha prosperado tal regreso. Ampliando la perspectiva, tampoco en las jóvenes democracias fueron introducidos sistemas electorales de mayoría. La tendencia fundamental es la representación proporcional. Sobre ella se dirige enseguida la mirada.³

rio, directo y secreto) son también pertinentes para valorar el sistema electoral. Respecto a América Latina, se justifica también por el uso del término “sistema electoral” en un sentido más amplio, englobando todo lo relacionado con la organización de los procesos electorales.

³ Véase al respecto Nohlen, Dieter y Stöver, Philip (eds.) 2010: *Elections in Europe*, Baden-Baden, Nomos.

2. *Opciones dentro de la representación proporcional: tipos de representación proporcional y sus efectos (fijación en el valor numérico y el valor de logro de los votos)*

La representación proporcional es, sin embargo, un ámbito muy amplio. Se deben marcar diferencias de acuerdo con distintos tipos de sistemas electorales proporcionales. La diferenciación más general es entre representación proporcional pura (como el método automático aplicado en la República de Weimar) y todos los otros tipos de representación proporcional. Bajo estos, la representación proporcional en circunscripciones de distinto tamaño es el tipo más usual (aplicado por ejemplo en España y Portugal). Otros tipos resultan de la introducción de elementos de la mayoría en el sistema de representación proporcional, especialmente en la introducción de circunscripciones uninominales en un sistema de representación proporcional. Las diferencias tipológicas entre estos sistemas combinados se encuentran en la forma, como a pesar de la decisión de mayoría en distritos uninominales resulta una integración del parlamento algo proporcional. En la República Federal de Alemania se utiliza el tipo de representación proporcional personalizada. La proporcionalidad se alcanza aquí hasta ahora a través del cómputo nacional de los votos y la distribución de escaños a los partidos en este nivel (*Oberverteilung*). Prescindiendo de los mandatos excedentes, la proporcionalidad es garantizada desde el principio.⁴ Otros países utilizan el segundo tipo de representación proporcional, el compensatorio, en el que se intenta lograr la proporcionalidad por mandatos de compensación nacional, por listas nacionales proporcionales (aplicado por ejemplo en Dinamarca y Suecia). En estos sistemas compensatorios la proporcionalidad depende del número de mandatos compensatorios y de las reglas para su distribución. Un tercer tipo de sistemas electorales combinados consiste en que una parte de los escaños son distribuidos en distritos uninominales por mayoría, y la otra, en circunscripciones plurinominales, proporcionalmente. Los escaños de mayoría y los de representación proporcional son distribuidos totalmente separados entre sí. Se trata del conocido como sistema segmentado (o paralelo, aplicado por ejemplo en Japón). A la representación

⁴ El sistema electoral alemán es un sistema combinado. Vincula la regla decisoria de la mayoría con el principio de representación proporcional, de manera que resulte un sistema de representación proporcional. Este sistema está personalizado en la medida en que permite al votante elegir entre personas. De allí su nombre: representación proporcional personalizada. Con relación a los detalles del sistema, véase el ensayo VII de este libro. Véase también Nohlen, Dieter 2004: *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica. La reforma del sistema alemán de 2013 se describe en Nohlen, Dieter 2015: *Gramática de los sistemas electorales*, 2a. ed., revisada y ampliada, Madrid, Tecnos.

proporcional pura, la representación proporcional en circunscripciones plurinominales de distinto tamaño, los diferentes sistemas combinados: la representación proporcional personalizada, la representación proporcional compensatoria y el sistema segmentado, se agrega la versión inglesa de la representación proporcional, el sistema *single transferable vote*, que permite a los electores ordenar a los candidatos de acuerdo con sus preferencias. Con excepción de la representación proporcional pura, los tipos de representación proporcional funcionan con barreras de entrada, con barreras legales (por ejemplo, una barrera legal del cinco por ciento de los votos), y/o con barreras fácticas, formadas por el tamaño de las circunscripciones, las que constituyen equivalentes funcionales de las barreras legales.

Hay diferentes maneras de valorar la proporcionalidad de los sistemas de representación proporcional. La más sencilla y más común es la de comparar los votos de un partido con la porción de mandatos que dicho partido representa en el total del parlamento. La evaluación se hace también con base en índices de proporcionalidad, algo más sofisticado, también por la existencia de distintos índices con resultados diferentes. Sencillo o no, la valoración proporcional enfoca en ambos casos la composición del parlamento. Otra manera es diferenciar entre valor numérico y valor de logro de los votos y comparar su equivalencia. Esta manera de valoración proporcional, sin embargo, enfoca al sufragio, o sea, un principio del derecho electoral, siempre que se postule que el valor de logro corresponda al valor numérico de los votos, y que esta equivalencia tendría que ser parte integrante del sufragio igualitario. Sin embargo, si se valoran los sistemas electorales sobre la igualdad entre ambos valores, entonces se puede confiar sólo condicionalmente en su diseño y mecánica. Igualmente importante es el factor psicológico, que bajo las condiciones de un sistema electoral lleva al elector a que vote estratégicamente o a que se equivoque. Las relaciones entre los factores no son lineales, mayor igualdad en la teoría, mayor igualdad en la realidad, sino contradictorias. Así, la representación proporcional pura (de acuerdo con el modelo de Weimar) no aumenta sin límites el valor de logro de los votos, ya que la representación proporcional personalizada con barra-
ra legal puede en dado caso hacer esto mejor. La mayor discrepancia entre valor numérico y valor de logro se presenta en la representación proporcional en distritos plurinominales y en el sistema segmentado (el que dado el caso tiene en el resultado carácter mayoritario). En la mitad del *continuum* se encuentra el *single transferable vote-system* y la representación proporcional compensatoria.

3. *La representación proporcional personalizada como opción*

A. *La representación proporcional personalizada como opción en el discurso político y politológico internacional*

La representación proporcional personalizada es internacionalmente considerada como modelo de sistema electoral. Por supuesto, uno se pregunta qué justifica esa valoración. Si se aplican los criterios de primer orden para evaluar sistemas electorales que pude abstraer de la observación de un sinnúmero de procesos de reforma electoral, el sistema de representación proporcional personalizada sale extraordinariamente bien evaluado. Tales criterios son, primero, una relación más o menos proporcional entre votos y escaños; segundo, una cierta concentración en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos políticos, seguida de un incremento de la estabilidad política, estimulada por el sistema electoral; tercero, la posibilidad para el votante de elegir no sólo entre partidos, sino también entre personas; cuarto, sencillez en el manejo y transparencia del sistema; quinto, legitimidad de los resultados en cuanto estructurados por parte del sistema electoral. Respecto al quinto criterio, hay que añadir que un sistema electoral que cumple relativamente bien con los cuatro primeros criterios puede no quedar exento de críticas y terminar tal vez en no convencer (más) a la opinión pública.

Ahora bien: ¿qué es lo que hace tan atractiva la representación proporcional personalizada? Este sistema consigue cumplir con varios requisitos a la vez. En la República Federal de Alemania, primero, los resultados electorales son bastante proporcionales; segundo, la barrera legal del cinco por ciento procura una cierta concentración en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos; tercero, los electores con su primer voto en el sistema de dos votos pueden votar por una persona, de esta manera influyen en la composición personal del parlamento; cuarto, el sistema no es demasiado complicado (por lo menos no hasta las últimas reformas),⁵ y quinto, el sistema ha conseguido como tipo de sistema una alta reputación, pese a que existen críticos que lamentan deficiencias técnicas individuales, a menudo sin considerar efectos colaterales no deseados que ocasionarían las refor-

⁵ La última reforma del 12 de febrero de 2013 introdujo una plena compensación proporcional de los mandatos excedentes y de los desequilibrios interregionales de acuerdo con diferentes cuotas de participación electoral, de modo que en las elecciones al *Bundestag* del 22 de septiembre de 2013 la cantidad de miembros del órgano representativo no solo aumentó por el doble de los mandatos, que eran cuatro, sino en total por treinta y dos.

mas propuestas. No sorprende, pues, que la representación proporcional personalizada sea, a nivel internacional, altamente valorada. No hace falta en ningún debate sobre reforma electoral. Nueva Zelanda lo ha adoptado, ha sido introducida también en Venezuela, Bolivia (posteriormente abandonada por ambos régimenes autoritarios-populistas), Escocia y Gales. En la actualidad está en debate como modelo en el cual orientarse en Irlanda, Italia y España. Especialmente atractiva parece ser considerada la conexión de la elección de personas (o sea, la elección uninominal) con la representación proporcional.

Sin embargo, a menudo se malentiende el funcionamiento de la representación proporcional personalizada. El término inglés para denominar el sistema ya indica el problema. En Gran Bretaña ha predominado durante mucho tiempo el término *additional member system*, lo que insinúa que se añadirían unos escaños de carácter compensatorio a las circunscripciones uninominales, en las que salen elegidos los candidatos que consiguen, como en Gran Bretaña, la mayoría relativa de los votos. Es por esto que se habla también en la literatura anglosajona del *german compensatory system*. Desde la introducción de la representación proporcional personalizada en Nueva Zelanda, denominada allí *mixed-member-proportional-system*, uno encuentra abreviaciones como *mixed member system*, lo que hace suponer que el sistema electoral sea un sistema mixto.⁶ Incluso especialistas connotados de la doctrina de los sistemas electorales como Giovanni Sartori adoptan la terminología y no distinguen más entre los tres diferentes tipos de sistemas electorales combinados arriba mencionados: representación proporcional personalizada, representación proporcional compensatoria y sistema segmentado.⁷ Si se mezclan los tres tipos, los análisis causales de las relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos no llevan a ninguna parte. Así, mientras que la representación proporcional personalizada goza a nivel internacional de una altísima reputación, considerada incluso la “Best of Both Worlds”,⁸ el mundo de habla inglesa introduce asociaciones equivocadas en la comprensión de las funciones del sistema electoral alemán. Mezcla este sistema con otros tipos de sistemas electorales. Así, la mirada al

⁶ Para el uso terminológico mencionado véase por ejemplo, Rose Richard (ed.) 2000: *The International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C., en cuyas diferentes entradas se usan seis distintas definiciones del sistema electoral alemán, así como Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (eds.) 2008: *The Politics of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.

⁷ Sartori, Giovanni 2003: *Ingeniería constitucional comparada*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.

⁸ Søberg, M. Shugart y Wattenberg, Michael (eds.) 2001: *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.

sistema alemán desde fuera en el idioma que domina la ciencia política es más bien ambivalente. Nuevas experiencias con la representación proporcional personalizada en Escocia y Gales pueden tal vez producir un cambio conceptual y analítico.

B. La representación proporcional personalizada como opción en el discurso político y de derecho constitucional de Alemania

Respecto al discurso alemán, tengo que restringirme a pocas consideraciones. Intentan resaltar lo que destaca en la comparación internacional. Se refieren, por lo demás, sobre todo a postulados con relación a la legislación electoral, articulados por parte del Tribunal Constitucional Federal.

En la pregunta sobre el sistema electoral las opciones están sujetas dominantemente a consideraciones de teoría política y poder político, con las que se ocupa como disciplina científica, sobre todo la ciencia política. En la postura de los socialdemócratas sobre la cuestión del sistema electoral se puede mostrar como la principal opción de teoría política la representación proporcional, que estuvo vinculada en los debates de reforma electoral desde la Gran Coalición de los años sesenta con la pregunta del poder: ¿Debería el *Bundestag* aprobar o no una reforma electoral por consenso, como reclamó el Tribunal Constitucional en la decisión contra la reforma aprobada en 2012 por la coalición de la Democracia Cristiana (CDU/CSU) con los Liberales? En el Consejo Parlamentario (la asamblea constituyente en que se aprobó la Ley Fundamental de 1949), la representación proporcional personalizada como decisión mayoritaria fue apoyada por los socialdemócratas y liberales, contra la CDU/CSU, y con ello contra la agrupación más fuerte de acuerdo con sus votos. Las reformas son, desde una perspectiva internacional, cosa de las mayorías parlamentarias, y mayorías calificadas sólo cuando así están previstas en la Constitución. Para la República Federal de Alemania vale considerar que cualquier mayoría parlamentaria en general se integra de más partidos, una pequeña coalición incluso de partidos con diferentes intereses en relación con el sistema electoral (el mayor partido por elementos mayoritarios, el menor por elementos proporcionales), que quieren ser considerados en una reforma electoral. Internacionalmente, mayoría es mayoría, también en la pregunta sobre el sistema electoral. Que el *Bundestag* alemán haya aprobado en 2013 una reforma del sistema electoral con el apoyo de los grupos políticos, salvo La Izquierda (*Die Linke*), o sea, casi por consenso, es, desde una perspectiva internacional, un gran logro. Por cierto, consenso no es sinónimo de calidad.

En Alemania, a diferencia de, por ejemplo Austria y Suiza, el sistema electoral no está anclado en la Constitución; sin embargo, el Tribunal Constitucional es llamado constantemente para decidir sobre las preguntas controvertidas de los partidos respecto del sistema electoral. Ello ha afectado sobre todo a la barrera del cinco por ciento y los mandatos excedentes;⁹ es decir, elementos que en cada caso limitaban la proporcionalidad. El Tribunal Constitucional reconoció el derecho del legislador para decidir entre representación por mayoría y representación proporcional, o sea, entre un sistema electoral que descuida totalmente la igualdad del valor de logro de los votos, y otro que en teoría la persigue, y en el caso de la representación proporcional pura, la tiene que prescribir legalmente. Sin embargo, en el caso de la representación proporcional con cómputo de los votos a nivel nacional, el Tribunal Constitucional Federal defiende la disposición fundamental de igualdad general, y sobre todo el párrafo 38, que garantiza el sufragio universal, igual, directo y secreto, de tal forma que debe ser considerada no sólo la igualdad en el valor numérico de los votos, sino también la igualdad en el valor de logro de ellos. Consecuentemente, contempla a la barrera legal, la famosa cláusula del cinco por ciento, no como elemento clave de un tipo de sistema electoral, sino como lesión al principio proporcional y como cesión funcional temporal que tiene que renovar su legitimidad según lugar y tiempo.¹⁰ Debe notarse que en algunos países con

⁹ Recordamos que los mandatos excedentes se ocasionan cuando un partido logra más escaños (directos) en las circunscripciones uninominales que los que le corresponden en el cómputo nacional proporcional. Hasta la reforma de 2013, estos mandatos excedentes quedaron sin compensación proporcional. Desde entonces son compensados. Véase ensayo VII en este libro.

¹⁰ Dice la sentencia del Tribunal Constitucional Federal (BVerfGE) del 9 de noviembre de 2011 (2 BvC 4/10 (Rz. 90): “El legislador está obligado a revisar y en su caso a modificar una norma del derecho electoral que toca la igualdad electoral y la igualdad de oportunidades, si la justificación constitucional de esta norma está cuestionada por nuevos desarrollos, por ejemplo a través de una modificación de las condiciones fácticas o normativas preconcebidas por parte del legislador o porque resultó equivocado el pronóstico respecto de las consecuencias de la norma que hizo al momento de aprobarla (véase BVerfGE 73, 40 <94>; 82, 322 <338 f.>; 107, 286 <294 f.>; 120, 82 <108>). Para barreras legales en sistemas de representación proporcional, esto significa que no se puede determinar de forma abstracta y de una vez para siempre la compatibilidad de una barrera legal con el principio de la igualdad electoral y de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos. En la perspectiva de un órgano de representación, puede ser justificada una norma electoral en un determinado punto histórico, sin embargo, en la perspectiva de otro y en otro momento histórico no (véase BVerfGE 1, 208 <259>; 82, 322 <338>; 120, 82 <108>). Así, una barrera legal, justificada una vez, no puede ser considerada constitucionalmente, incuestionable para todos los tiempos. Al contrario, la evaluación constitucional puede diferir cuando las condiciones cambian. Si el legislador electoral encuentra condiciones en este sentido cambiadas, tiene

representación proporcional, por buenas razones ya no es considerada la igualdad en el valor numérico de los votos; por otra parte, un tribunal constitucional rechazó que en la representación proporcional con cómputo nacional de los votos se considere la igualdad en el valor numérico de los votos.

Me refiero aquí a la Corte Constitucional austriaca, que estableció, cito: “que a cada voto deba corresponder o que cada voto deba tener la misma fuerza, la misma utilidad o valor de logro cae fuera del principio de igualdad del sufragio, fuera del ámbito de su posibilidad”. La Corte Constitucional advierte con ello sobre el argumento práctico, que jurídicamente la igualdad de valor de logro no es para nada garantizable, porque otros factores diferentes juegan un rol. En los hechos pueden ser los distintos tamaños de las circunscripciones, y con ello las distintas barreras naturales de acuerdo con ese distinto tamaño, el diferente número de votos, sobre los que los electores cuentan, la diferente participación electoral, en especial cuando esta varía de distrito y ámbito de elección, etcétera, las que necesariamente afectan la igualdad en el valor de logro de los votos.

4. Valoración del discurso alemán desde una perspectiva internacional

Para terminar, me gustaría apuntar la situación del sistema electoral en la República Federal de Alemania en cuatro tesis y evaluarlas desde una perspectiva internacional.

A. El sistema electoral como asunto de derecho

En la República Federal la cuestión del sistema electoral ha pasado de ser de hecho una cuestión de teoría política (enfocada en saber cuál es el mejor sistema para el desarrollo de la democracia en un determinado país) y una cuestión de poder (decidida políticamente en consonancia con las mayorías parlamentarias) a una cuestión de derecho. En la medida en que el legislador no interviene para rescatar su competencia a través de una reforma constitucional o legislativa, el Tribunal Constitucional Federal se adjudica la última palabra en relación con el sistema electoral. Este poder judicial es internacionalmente poco común, es singular.

que corresponder a estas. Claves para el mantenimiento de la barrera legal son únicamente las condiciones actuales (véase BVerfGE 120, 82 <108>)”.

B. Fijación hacia el valor de logro

El Tribunal Constitucional Federal aplica los principios del sufragio y el principio general de la igualdad de la Ley Fundamental al sistema electoral; sin embargo, no lo hace en relación con todos los sistemas electorales, sino sólo con la representación proporcional. Así, pide que en el sistema de la representación proporcional personalizada tendría que garantizar no sólo el valor numérico de los votos, sino también su valor de logro. Ahora bien: por un lado, es muy cuestionable aplicar sin más los principios del sufragio que determinan el derecho de elegir y de ser elegido, contundentemente al sistema electoral (la transformación de votos en escaños), cuya función es, justamente, variar a través de sus tipos y arreglos individuales implícitamente el valor de logro de los votos. Sólo en el caso de la representación proporcional pura la finalidad es la igualdad de valor de logro de los votos. El Tribunal Constitucional Federal, al traspasar el postulado de la igualdad del valor de logro al sistema de representación proporcional personalizada, lo aplica equivocadamente a otro tipo de representación proporcional. Por otro lado, el Tribunal más alto de Alemania subestima los demás factores que influyen en la relación entre valor numérico y valor de logro de los votos. No se contiene inteligentemente al respecto, como lo hace la Corte Constitucional austriaca, ni toma en cuenta bien el rechazo decidido de esta Corte de adherirse al postulado en cuestión, sino empuja a la República Federal de Alemania hacia la representación proporcional pura. En las democracias liberales es difícil constatar una corriente similar. La tendencia es más bien de sentido contrario.

C. Regla proporcional versus principio proporcional

En el debate general sobre la reforma del sistema electoral en Alemania no se distingue bien entre regla proporcional y principio proporcional. Si se habla del principio proporcional, se piensa a menudo en la regla proporcional, especialmente en el ámbito de matemáticos y juristas. La diferencia es cabal: una regla se puede aplicar, o no aplicar. Por ejemplo, el árbitro en el juego de futbol puede pitar fuera o no hacerlo. No hay ninguna solución intermedia. Sin embargo, un principio permite grados de su aplicación, permite ponderar, especialmente con relación a antagonismos entre diferentes principios, cuando cada uno de ellos merece ser tomado en cuenta. En este sentido, la representación proporcional está considerada entre filósofos y

polítólogos más bien como orientación básica, lo que hace comprensible las grandes desigualdades entre valor numérico y valor de logro de los sistemas electorales proporcionales que se pueden encontrar en la mayoría de los países con representación proporcional, en contraste con Alemania, donde la fijación hacia la igualdad del valor de logro del sistema proporcional personalizado se ha fortalecido como criterio debido a la dominación de matemáticos y juristas en la consultoría electoral (esto por su parte como resultado del desarrollo del tema sistema electoral hacia un cuestión de derecho y hacia la igualdad del valor de logro de los votos), lo que es internacionalmente absolutamente insólito.

D. *¿Camino especial alemán?*

Summa summarum concluyó que Alemania, en relación con el sistema electoral, corre un camino especial, no sólo respecto al sistema electoral para elegir al *Bundestag* y su reforma, que eran el objeto de las consideraciones anteriores. El camino especial se manifiesta también por la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 8 de noviembre de 2011 en relación con el sistema electoral para elegir el contingente alemán para el Parlamento Europeo: se prohibió la aplicación de la barrera legal del cinco por ciento. En una perspectiva nacional comparativa se podría considerar esta barrera como inventario tradicional de los sistemas electorales en Alemania a nivel de los estados, de la Federación y de la Unión Europea, tradición que fue rechazada. En una perspectiva comparativa internacional, para la elección del Parlamento Europeo, todos los miembros de la Unión Europea disponen de barreras electorales, de barreras legales o de barreras naturales. Las últimas son funcionalmente equivalentes a las primeras, y consisten en las circunscripciones electorales plurinominales y sus tamaños, que no permiten una proporcionalidad exacta entre votos y escaños. Desde que se elige el Parlamento Europeo a través de elecciones directas, la Unión Europea ha tratado de implementar un sistema electoral uniforme (*uniforme procedure*). Con relación a los elementos claves; por ejemplo, al principio de representación, se lograron importantes adaptaciones de las leyes electorales nacionales (al respecto véase el ensayo VIII). Alemania, sin embargo, se precipita ahora también en el derecho electoral europeo hacia un camino especial, como lo hicieron notar correctamente dos miembros del Tribunal Constitucional Federal en su voto de minoría. Dado que el *Bundestag* en junio de 2013 iba a introducir con amplísima mayoría parlamentaria una barrera de tres por ciento para las elecciones europeas, la nación siguió incierta a

la espera de la última palabra del Tribunal Constitucional Federal. Acorde con la argumentación de su sentencia anterior, y abdicando así el principio democrático articulado en voz del parlamento, el Tribunal sentenció igualmente contraria a la Constitución la barrera del tres por ciento en su sentencia del 26 de febrero de 2014. El veredicto resultó muy mal recibido por la opinión pública.

XIII. JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

¿Qué podemos entender por los conceptos que constituyen el título de este ensayo? Por justicia electoral: 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. Los órganos administrativos y jurisdiccionales del ámbito electoral tienen como tarea promover, procurar, garantizar y controlar las elecciones para que la democracia se realice en las dimensiones, las que a partir de Robert Dahl (1971) estamos acostumbrados a asociar con ella: participación y contestación. Si definimos el concepto de democracia liberal pluralista como proceso de formación de la voluntad política a través de estructuras políticas conformes con los valores de la democracia constitucional representativa, entonces la democracia se realiza en la medida en que se realicen elecciones libres y honestas.

1. *El contexto regional en el desarrollo de los objetos de estudio*

Mi enfoque analítico para tratar la democracia en relación con las instituciones que conformen y tienen que ejercer la justicia electoral está muy centrado en el contexto. La razón es que las instituciones son importantes, pero sus efectos empíricos no se explican sólo ni por la lógica de sus estructuras ni por la buena intención que los propulsores de algún modelo institucional vinculan con ello, sino en mucho mayor medida por los factores de contexto. En otras palabras, el funcionamiento de las instituciones de la justicia electoral depende del contexto (véase Nohlen 2003).

En relación con la justicia electoral en América Latina, es imperioso tomar en cuenta que ella no es un oficio rutinario dentro de una democracia establecida basada en una sociedad con fuertes raíces democráticas, sino una agenda en un proceso dinámico vacilante, en el contexto de una cultu-

ra política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral.

2. Diferentes conceptos de democracia

Frente a estas consideraciones teóricas y normativas sobre la justicia electoral, observamos que el concepto de democracia que se profesa en América Latina es muy variado, tanto en lo que implica como en sus consecuencias.

En primer lugar, el concepto de democracia se extiende a menudo a contenidos económicos y sociales; la idea democrática se vincula entonces más con el ideal igualitario que con el ideal liberal. En este sentido, con frecuencia, la institucionalidad democrática no se percibe como valor en sí mismo, sino como elemento instrumental para el desarrollo de la sociedad en los términos más amplios posibles. De esta manera se relativiza el valor de las elecciones libres y honestas, así como la función de la justicia electoral.

En segundo lugar, contrastando la democracia de elecciones libres, o sea, en su sentido institucional con democracias de dimensiones más amplias, comparación que se ha incrustado en las ciencias sociales en América Latina a través de los estudios sobre la democracia y el desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), se llega a la conclusión de que en América Latina existen sólo “democracias electorales”, o sea —acorde con la connotación actual de este concepto—, democracias diminutivas que se restringen a lo electoral. De esta manera, aunque investida de elecciones libres, por su baja calidad en términos de su performance económica y social, la democracia electoral no recibe la legitimidad que debería exhibir cuando las elecciones se realicen con garantía de justicia electoral.

En tercer lugar, se entiende la democracia en un sentido radical, de democracia directa, como alternativa a la democracia representativa. En caso de que se quiera sustituir la democracia representativa por la así llamada democracia participativa, las elecciones ya alcanzan otro sentido. Como se puede observar empíricamente, los canales de participación política se convierten en instrumentos para implementar este modelo de democracia. El aparato de justicia electoral se subordina a este objetivo, sus decisiones evidencian una muy dudosa imparcialidad. Por lo demás, las elecciones bajan en importancia. Se subordinada a la toma de decisiones por parte del soberano popular a través de los mecanismos de participación directa. En cada

momento este poder plebiscitario puede imponerse sobre el poder electoralmente constituido en el marco de la Constitución vigente. En otros términos, la legitimidad que anteriormente emanaba del procedimiento legal y constitucional surge ahora de decisiones directas del soberano, y tiende a volverse en contra de la legalidad. Dado que la justicia electoral se ejerce fundamentada en la legalidad, el concepto radical de democracia no le permite cumplir con su función acorde con su esencia.

3. Factores de la cultura política regional

A esta relativización de las elecciones por la presencia de diferentes conceptos y modelos de democracia en América Latina se añaden factores de la cultura política que tienden a tener un efecto ambivalente. Por un lado relativizan también la importancia que se adjudica a las elecciones como valor consustancial con la democracia; por otro lado, hacen comprensible la importancia de la justicia electoral, para que las elecciones exhiban un grado de credibilidad suficiente que permita la permanencia de la democracia existente en la región.

Me refiero a la proverbial desconfianza en las instituciones en América Latina —que no ha bajado en la época postautoritaria—, que se nutre de varios factores. Se nutre en primer lugar de una cultura de desconfianza, que es propia de las sociedades latinoamericanas, y que se muestra también en la desconfianza hacia el otro. Se nutre en segundo lugar de la visión que la gente tiene de la política y de los políticos en general, confirmada por el alto grado de corrupción evidenciado por hechos comprobados. Se nutre en tercer lugar del personalismo en la política, dado que los actores que practican el personalismo a menudo se consideran por encima de la ley. Piensan con frecuencia que el fin justifica los medios. Se nutre en cuarto lugar de la falta de cultura institucional, lo que se demuestra, por ejemplo, en el hecho de que la gente acepta con facilidad que el político lesione la ley cuando el objetivo le convenga, postura que corresponde al criterio y a la conducta que se practican también en las relaciones sociales en general. En este sentido, es equivocado atribuir cierto tipo de comportamiento sólo a las instituciones y a “la clase política” que las manejan; es decir, a los que están dentro de las instituciones. En términos generales, los que están fuera y gozan en democracia el derecho a la crítica pública se portan igual cuando ellos pasan a formar parte de las instituciones que criticaban.

4. *Contexto y desarrollo de la justicia electoral*

En el ámbito electoral, estos factores de contexto se traducen en América Latina en una tendencia sospechosa muy común en la sociedad de poner en cuestión todo lo referido a las elecciones: las instituciones que gobiernan el proceso electoral, el estado de los registros electorales, la equidad de la competencia electoral, la calidad del sistema electoral, la veracidad del escrutinio, su debido control administrativo y/o jurisdiccional. La imparcialidad electoral está casi siempre en entredicho.

Aunque América Latina ha vivido una época de tres décadas de elecciones que en su gran mayoría han correspondido a los estándares técnicos de elecciones libres, el contexto en el que tienen que desarrollarse no ha cambiado sustancialmente. Los actores políticos siguen teniendo la visión de que los resultados electorales dependen de quien los organiza, aunque las derrotas electorales tengan otras razones (para el muy controvertido resultado de las elecciones presidenciales mexicanas de 2006 véase el lúcido análisis de Granados Roldán, 2006). Es por esto que los partidos políticos o los gobiernos aspiran a que gente suya maneje las partes administrativa y jurisdiccional de las elecciones, en el supuesto de que los “otros” las podrían falsificar, pero por cierto no con la idea desinteresada de garantizar la debida imparcialidad, sino de manejar ellos las elecciones en su favor, cuando tienen la oportunidad, dada la convicción de que los “otros” seguramente lo harían si estuvieran en su posición. La desconfianza en el otro genera y legitima así el propio comportamiento fraudulento.

En este contexto, es difícil ejercer una función de reconocida imparcialidad, es difícil que una institución logre el respeto de todos los actores, y si lo ha logrado en unas elecciones, es difícil mantenerlo. La falta de cultura institucional constituye un continuo reto para el ejercicio de una función tan importante en la lucha por el poder. Conviene recordar que en un principio la justicia electoral fue pensada para casos de crisis, para imponer el derecho en este tipo de situaciones. Esta idea presupone la lealtad al derecho de las personas y organizaciones participantes en política. La falta de esta lealtad al derecho en un grado suficiente ha llevado a muchos países de la región a montar una arquitectura institucional extraordinariamente amplia y a una sofisticación procedural en la organización y en el manejo del evento electoral según criterios del Estado de derecho. Conviene considerar el esfuerzo enorme para garantizar elecciones libres y honestas. Mientras que en Europa, en su parte occidental, la organización de las elecciones es una actividad rutinaria, incluso ad hoc y en manos de funcionarios de la buro-

cracia del Estado, dependiente de los ministerios del interior, en América Latina absorbe recursos que no se pueden invertir en otras actividades; por ejemplo, en las políticas públicas.

Así, mientras que en Europa el concepto mismo de justicia electoral no se conoce, ni como denominación del aparato administrativo y jurisdiccional ni como concepto norte del proceso electoral —la noción “justicia” se refiere a los efectos del sistema electoral en cuanto a la proporcionalidad entre votos y escaños— en América Latina es clave y una inversión necesaria en la democracia, aunque sea costosa, debido a la presencia de tantos factores en su contra, entre ellos las herencias autoritarias y fraudulentas, así como la mencionada desconfianza generalizada y su instrumentalización en la lucha por el poder. Es justo subrayar que este aparato administrativo y jurisdiccional, en la mayoría de los casos, ha sabido cumplir con sus funciones, de modo que en algunos países podría servir de modelo de ética, eficiencia y eficacia para otras instituciones encargadas de imponer la justicia más allá de lo electoral (véase en general Nohlen/Zovatto/Orozco/Thompson 2007). La propia acción de la justicia electoral podría constituir un ejemplo con fuerza persuasiva para avanzar en otros campos donde el imperio de la ley todavía no se ha conseguido, para así progresar en la consolidación de la democracia.

5. La permanencia de los retos

Sin embargo, subrayamos también que los valores que la justicia electoral representa aún no han sido internalizados del todo por los individuos, por los partidos y por los gobiernos. 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. Así, el contexto de las elecciones en América Latina explica que no existe un progreso linear en su autenticidad. Salvo excepciones con alta tradición democrática como Uruguay y Chile, se observan altibajos en el desarrollo de la capacidad profesional de la organización electoral en los diferentes países. Esta evaluación está confirmada por los propios electores, cuya confianza en la justicia electoral cambia según épocas.

Así, en el caso de la República Dominicana, un sondeo ha revelado que la confianza en la JCE (Junta Central Electoral) como garantía de la limpieza y transparencia del proceso electoral aumenta entre las elecciones de 1994-1997, disminuye levemente antes de las elecciones de 2002 y desciende de manera drástica en 32 puntos porcentuales antes de las elecciones de

2004. Lo mismo sucede con respecto a la confianza en los resultados electorales (Brea *et al.* 2005: 76). Repito: se observan altibajos, una nueva recuperación de la confianza en la justicia electoral en la República Dominicana confirmaría la tesis. Altibajos en la credibilidad de los órganos de justicia electoral se observan también en México. A este tema vamos a regresar más tarde.

6. Algunos temas de justicia electoral en debate

En las consideraciones siguientes me dedicaré a cinco temas de justicia electoral de variada índole, cada uno exemplificado por observaciones relacionadas con un caso específico. Empezaré a señalar el enorme efecto político que puede tener la implantación de la justicia electoral (caso de México), para luego enfocar temas de controversia y dando por entender mis propias ideas al respecto. Se trata primero de la opción entre diferentes modelos de organización de la justicia electoral (caso conflictivo de Perú); segundo, de la necesidad de organizar y defender el derecho a sufragio con fuerza y determinación (caso de Bolivia); tercero, de la necesidad de aplicar buenos criterios en el ejercicio de la justicia electoral (caso contrario Argentina), y cuarto, de mantener la debida independencia de justicia electoral con relación al Poder Ejecutivo (caso contrario Venezuela). Finalmente, quisiera referirme al desarrollo de la credibilidad de los organismos electorales en el caso de México.

7. La importancia política que puede tener la justicia electoral

Un buen ejemplo que demuestra la importancia de la justicia electoral lo constituye México. Es cierto que México ha vivido un largo y constante proceso de reformas electorales desde 1977 en adelante. Hay autores que ponen especial énfasis en el inicio de ellas: “La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegida mediante la fórmula proporcional”, dice Lorenzo Córdova Vianello (2008: 686). Sin embargo, hay que diferenciar entre reformas que se repiten en el autoritarismo mexicano ante cada elección sin que el sistema político cambie —pues las reformas electorales en México tenían tradicionalmente un doble sentido: el de abrir espacios de pluralismo político y el de asegurar al mismo tiempo el dominio del partido en el poder— y reformas, que termi-

nan con el autoritarismo. Recién la reforma electoral de 1996 produjo este cambio decisivo, creando instituciones independientes de organización y control jurídico de las elecciones. En este sentido, ha sido una “reforma definitiva”: ha cambiado no sólo el carácter de las elecciones (de semicompetitivo a competitivo), sino el tipo de régimen político que se ha convertido de una “dictadura perfecta” (Mario Vargas Llosa) a una democracia constitucional representativa. Esta reforma mexicana ha cambiado la estructura del sistema de partidos, y, a través de esto, las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Los resultados de las elecciones, primero de las parlamentarias en 1997, después las presidenciales en 2000, han cambiado todo el escenario del control del poder en México hasta invertir el problema. Los efectos de la reforma electoral han devuelto a la Constitución su carácter de tal, o sea, su sentido como instrumento de limitación y control del poder (Loewenstein 1976). Han revalorizado los preceptos constitucionales en favor de un Congreso que se ha vuelto fuerte en ejercicio de sus competencias de control, en detrimento del presidente, ahora mucho más débil, desprovisto de sus competencias metaconstitucionales (Carpizo 1978).

8. *El modelo de organización de la justicia electoral: caso de Perú*

¿Cuáles son las alternativas y los criterios para optar por la organización de la justicia electoral como aparato? 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 un 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 esas funciones 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 alternativa u otra. 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, ésta, a su vez, autónoma e independiente de la ejecutiva. En cuarto lugar, es necesario tomar en cuenta el contexto.

En América Latina hay países con mucha tradición democrática que tienen la parte administrativa y jurisdiccional reunidas en un mismo órgano (véase Juan Jaramillo en Nohlen/Zovatto, Orozco/Thompson 2007). No

conviene cuestionar esa estructura por razones teóricas o estéticas, cuando las experiencias evidencian que esta institucionalidad electoral funciona bien en este país o en otro. Hay varios países que recién han optado por la separación de las funciones, como el ya citado caso de México, Perú y recién también Ecuador. En México y Perú, casos en los que las elecciones eran dudosas hasta hace poco, parece conveniente que hayan optado recién 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 la de establecer dos órganos especializados con plena autonomía e independencia. Mientras que en México este modelo ha recibido el apoyo mutuo de ambas instituciones, del Instituto Federal Electoral (IFE y desde 2014 del Instituto Nacional Electoral (INE)) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el Perú, ha habido muchos rencelos entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado defendiendo el modelo unificado tradicional, vigente hasta 1993, y la Oficina el modelo dual, de creación durante el régimen de Fujimori (que introdujo en su momento incluso tres organismos electorales con el propósito de debilitar la justicia electoral). Según Fernando Tuesta Soldevilla (2009: 153), “el caso peruano muestra un grave problema de inadecuada asignación de funciones administrativas al organismo que imparte justicia electoral, situación que provoca una serie de enfrentamientos entre los órganos electorales, creando riesgos en la organización del proceso electoral”. Es obvio que estos enfrentamientos impiden la oportuna sinergia en el trabajo, pues en algunos ámbitos se duplican. Por lo demás, proyectan hacia afuera, hacia la política y la opinión pública en general, la imagen de una justicia electoral en continuo conflicto interno.

9. Ejercer la función administrativa electoral con fuerza y determinación: caso de Bolivia

La labor de justicia electoral es permanente y continua. Sobre todo lo relacionado con el derecho a sufragio no permite desdén, ni por parte de los órganos electorales ni por la del legislador en la medida en que él tiene que expresarse. La inactividad del órgano electoral competente puede causar serios problemas políticos, como demuestra el caso de Bolivia. En 2007, la Corte Electoral de Santa Cruz, por ejemplo, señaló que había encontrado en su padrón electoral departamental un porcentaje entre el 15 y 20% de registros que no tenían base en el registro civil. Aparecieron denuncias por todos los lados, incluyendo trabajos serios sobre el mismo padrón, para

mostrar sus inconsistencias. Resultado de todo ello fue la demanda creciente de un nuevo padrón electoral. La Corte Electoral Nacional no le prestó atención al problema o mejor lo esquivó alegando que no era tan grave. Finalmente, ocurrió una huelga de hambre del presidente del país para llegar a un acuerdo sobre el padrón electoral y su renovación. Durante todo el conflicto, la actuación de la Corte Electoral Nacional suscitó muchas protestas pidiendo la renuncia de sus miembros. Resultó muy dañada su imagen por lo que había hecho o dejado de hacer.

10. Ejercer la función de jurisdicción electoral con buenos criterios: caso de Argentina

En el quehacer jurisdiccional electoral es imperioso aplicar criterios que hagan valer el sentido de la democracia representativa. Es sobre todo imprescindible en el momento en el que la ley no contenga ninguna norma concreta en la que fundamentar una decisión. El trasfondo natural es que la Constitución y la ley electoral no pueden contener reglas que cubran cualquier caso, incluso los imprevisibles en el momento de su legislación. Lo importante entonces es captar el espíritu de la Constitución, tomando en cuenta el contexto político en el que se plantea el asunto sin precedente. El sencillo argumento de que todo lo que no esté expresamente prohibido por la Constitución está permitido es una tesis que no hace honor a los que están llamados a defenderla es una invitación a burlar la Constitución en su sentido de Constitución. El juez electoral tiene que profesar una postura en favor de la democracia, su buen funcionamiento y su profundización en la cultura política del pueblo, y tiene que tomar en cuenta las consecuencias de su decisión en la cultura institucional.

Un buen ejemplo de cómo el juez electoral puede en este sentido fallar, es la reciente decisión de la Cámara Electoral Nacional de Argentina sobre la práctica de candidaturas testimoniales que encabezan las listas cerradas y bloqueadas, allí llamadas listas “sábanas”. Con el término de “candidaturas testimoniales” se alude a las personas que desempeñando cargos públicos se postulan por mandatos parlamentarios, pero, en caso de ser elegidos, no ocuparán el escaño representativo. En el fallo de la Cámara Electoral Nacional se consideran aspectos teóricos muy cuestionables, distinguiendo, por ejemplo, entre la autenticidad y la sinceridad de la elección: mientras que la primera sería justificable, la segunda no. Sin embargo, se dejan de lado consideraciones mucho más relevantes; por ejemplo, la distinción entre la Constitución escrita y el sentido de una Constitución democrática. Se argumenta que el Estado de derecho impide considerar circunstancias más

allá del texto escrito. De esta manera se justificó el fallo que iba a permitir la práctica de “candidaturas testimoniales”. Se dejó fuera de atención la consecuencia que ocasionan los candidatos testimoniales en la apreciación del sistema político por parte de los que creen en la democracia. En este sentido, es muy acertada la postura del voto de minoría, firmado por el juez Alberto Dalla Vía:

Las llamadas “candidaturas testimoniales”, responden a una idea contraria al vínculo de representación política, en tanto proponen personas que, con anticipación anuncian que integrarán las listas para prestigiarlas con sus nombres y carreras políticas, pero que no accederán a los cargos a los que se postulan para conservar los que desempeñan en la actualidad. De ese modo, el vínculo entre representante y representado queda disuelto al proponerse una “oferta electoral” que se anuncia de antemano que no se va a cumplir, conformando una proposición vacía de contenido. Por lo tanto, tales candidaturas son manifiestamente inadmisibles ya que “quiebran” el sistema representativo instituido en la Constitución Nacional (arts.10, 22 y 33 C.N.) debido a que se proponen como candidatos pero no como representantes del pueblo.

Buenos criterios, en este caso criterios doctrinales y comparativos, les faltaron también a la Sala de lo Constitucional en la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, cuando declaró en su sentencia de julio de 2010 como inconstitucionales a las listas bloqueadas (véase al respecto Rodríguez 2015). Este tipo de lista no contradice la norma constitucional del sufragio directo. Por otro lado, es común y corriente en un sinúmero de democracias representativas (véase Nohlen 2014).

11. Ejercer la función electoral con la debida independencia del Poder Ejecutivo: caso de Venezuela

Finalmente, es imperioso ejercer la función de la jurisdicción electoral y constitucional con la debida independencia del Poder Ejecutivo: caso de Venezuela. No cabe duda que 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 casi todos los países de la región durante los años noventa ha sido la precondition necesaria para el desempeño regional positivo de las instituciones de la justicia electoral en América Latina.

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 referendo y revocaciones de mandato, o sea, aumentar sus actividades. Consiste en que este proyecto de cambio de modelo de democracia 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 en Venezuela. El conflicto se originó en relación con 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 escaños, 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 diferentes 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 gobernistas utilizaron el sistema de postulación “las morochas” de forma masiva en las elecciones legislativas de diciembre de 2005 con perspectivas a 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. En la sentencia del 25-1-2006, su Sala Constitucional 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. La Sala Constitucional se resistía a aplicar sanos criterios de derecho constitucional en su juicio sobre una controversia de alcance constitucional. Manuel Rachadell (2006: 262) sentenció correctamente:

La asignación a los electores de dos votos (uno nominal y otro por lista) tiene por finalidad conciliar los principios constitucionales de elección personalizada con la representación proporcional y en ningún caso para que sean utilizados para obtener una doble representación... De allí que... manteniéndose una apariencia formal de legalidad, se infringen los principios consagrados en la Constitución y en la legislación electoral, lo cual es característico de fraude a la ley.

A fin de cuentas, el caso venezolano es un deprimente testimonio de la subordinación de la justicia electoral al poder político (véanse también Brewer-Carías 2008, 2009; Petkoff 2008). La reforma del sistema electoral en 2009, a través de la cual se establece un sistema segmentado y que legaliza la práctica de las “morochas”, es un tardío reconocimiento que la aplicación de este sistema electoral anteriormente era ilegal.

12. *Defender la credibilidad de la justicia electoral: caso de México*

La tarea de los órganos electores no consiste sólo en la organización de elecciones libres y honestas, sino también en defender la credibilidad en su labor. Esto no es tarea fácil, dado el alto grado de desconfianza en el otro y en las instituciones como componente de la cultura política latinoamericana. México es tal vez el caso más paradigmático para la discrepancia existente entre el desempeño profesional y la credibilidad. No cabe duda que México cuenta hoy en día con una organización y judicialización electorales entre los más avanzados en el mundo. A partir de las reformas de los años 1996, el país ha pasado de ser importador de *electoral engineering* a exportador de consultoría electoral. Sin embargo, la credibilidad interna de las elecciones sigue estando en entredicho. Más allá de la desconfianza generalizada, cuestionar el resultado electoral respecto a su integridad y, por consiguiente, poner en duda el labor de los órganos de justicia electoral,

parece parte de la competencia política misma. El candidato o el partido que pierde unas elecciones suele explicar su derrota por algo relacionado con la justicia electoral.

Esta tendencia se ha fortalecido en la medida en que se han aumentado constantemente las competencias de los órganos electorales. En un principio, la labor del Instituto Federal Electoral estaba restringida a la organización de las elecciones, empezando con el sufragio universal y su garantía, el acto electoral, el conteo de los votos y la entrega del resultado electoral, y la judicialización se restringía a este proceso en caso de que hubiera quejas, que se llevaron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como ya hemos señalado, las atribuciones de los órganos electorales se ampliaron sustancialmente, relacionadas con el desarrollo de los partidos políticos, con su vida interna, con el desarrollo de las campañas electorales o con el financiamiento de los partidos políticos mismos. En perspectiva comparada, es cierto que en América Latina la fiscalización de los partidos políticos, en general, es encargada a los organismos electorales (véase Gutiérrez/Zovatto 2011). Pero esta situación no excluye cuestionar este diseño institucional, dado que la fiscalización de los partidos políticos es “una de las actividades de las autoridades electorales más sensibles y más delicadas de entre las que tienen encomendadas” (Córdova/Salazar 2007: 25). Su ejercicio se presta fácilmente a malentendidos o juicios interesados por parte de los propios partidos políticos y de los medios de comunicación, que terminan en adjudicar a las autoridades electorales un rol político, lo que intensifica la lucha de los partidos por ocupar puestos de consejero electoral, lo que por su parte debilita la imagen profesional, especialmente del órgano administrativo. Los partidos políticos reconocen en el IFE (INE desde 2014) un poder político con enorme proyección mediática, cuyas decisiones pueden ir en su contra. Lorenzo Córdova y Pedro Salazar hablan incluso de un “desgaste político”, y proponen “la creación de un órgano fiscalizador autónomo y dotado expresamente del carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales, que tendría a su cargo revisar los informes de ingresos y gastos que, de acuerdo con la Constitución y la ley, tienen que presentar los partidos políticos tanto por su gestión ordinaria, como por sus actividades de campaña” (Córdova/Salazar 2007: 25). O sea, el rescate y la permanencia de la credibilidad en la justicia electoral pasan por reducir las atribuciones de los organismos electorales proclives a debilitarlo. La solución propuesta es de carácter institucional. No afronta la desconfianza misma en las instituciones, la cultura de la desconfianza, por supuesto mucho más difícil de cambiar, pero necesaria para que la cultura política logre ponerse al nivel cualitativo de las instituciones, para que los procesos electorales ganen la credibilidad que merecen

(al respecto véase el capítulo final de este libro, “Conversando con Dieter Nohlen”).

13. *Consideraciones finales*

Para terminar, quisiera subrayar que los casos escogidos relacionados con temáticas que me ha parecido adecuado destacar no son representativos para América Latina y para el desarrollo de la justicia electoral. En mis consideraciones, sin embargo, no he querido moverme sólo a un nivel teórico y normativo, sino entrar en alguna medida a casos concretos, que permiten ciertas puntualizaciones en su contexto específico.

Para resumir, resulta evidente que el desarrollo de la justicia electoral, junto con el de la democracia 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 insertada, que justamente constituye el desafío principal para que la realidad se acerque a la norma y para que la democracia constitucional tenga un futuro seguro en la región.

XIV. LA IMPORTANCIA DE LO ELECTORAL. SOBRE DEMOCRACIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA PLEBISCITARIA¹

En América Latina se ha acostumbrado sin mucho pensar en denominar a la democracia existente en la región como democracia electoral, así se utiliza la noción que algunos críticos del desarrollo de la democracia en América Latina han aplicado para diferenciarla de democracias más completas (de la democracia social y de Estado de derecho) o más deseadas (de la democracia ciudadana). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2004) se ha apropiado del término para señalar y criticar la supuesta tendencia a restringir el concepto de democracia en las jóvenes democracias a las elecciones. En contraste, incluye en el concepto de democracia —específico para los países en vías de desarrollo— componentes adicionales de finalidad material y sociocultural (desarrollo económico, justicia social, activa sociedad civil) que ya se han incorporado en las democracias de las sociedades industriales modernas, de modo que se puede prescindir allí de integrarles en el concepto de democracia, aunque constituyan las condiciones bajo las cuales la democracia por experiencia florece. Sin embargo, la noción “democracia electoral” podría también indicar algo que enfatiza una propiedad de la democracia que se da por sentado, pero que no se valora tanto como convendría. Esta propiedad se podría llamar “lo electoral”, y hay que adjudicarle una enorme importancia para la política, y en especial para el desarrollo político de la región.

1. *Democracia electoral y democracia plebiscitaria*

En un principio, democracia electoral se diferenciaba de democracia plebiscitaria (véase Weber 1956 y Sartori 1987), pues contraponía los dife-

¹ Versión ampliada y revisada de la conferencia pronunciada en el II Seminario Inter-nacional del Observatorio Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D. F., 17 de noviembre de 2009, publicado en su versión original en Ríos Vega, Luis Efrén (ed.) 2011: *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 23-29.

rentes mecanismos de participación del pueblo en la política, la democracia electoral a través de elecciones periódicas por medio de representantes que tomarían en su nombre las decisiones políticas vinculantes para el pueblo, la democracia plebiscitaria a través de mecanismos de participación directa en la toma de decisiones políticas, por medio de plebiscitos y referendos (véase Fraenkel 1968). Era una diferencia técnica, sin sentido axiológico, aunque obviamente con enorme importancia para el concepto de democracia, en el que una forma u otra de participación domina. Como vamos a ver más tarde, frente al desarrollo reciente de la democracia en América Latina, parece oportuno recuperar esta denominación originaria del concepto de democracia electoral.

En primer lugar, la disyuntiva con la democracia plebiscitaria impide considerarlo como un pleonasio, pensando que las elecciones son una parte integrante imprescindible de la democracia. En segundo lugar, permite destacar la importancia de las elecciones para la democracia en esta su versión. En tercer lugar, se abre una perspectiva de comparar la democracia electoral como expresión de una democracia constitucional representativa con una democracia plebiscitaria que se expresa actualmente en América Latina en la democracia participativa, sin considerar aquí algunos matices propios del último concepto en su contexto histórico (véase Nohlen 2006: 348 y ss.).

2. Alcances y efectos de la democracia directa

Si tratamos la disyuntiva a nivel de las técnicas de participación política, no cabe duda de que el referendo y el plebiscito pueden tener el efecto de profundizar la democracia, pues el pueblo se expresa directamente sobre asuntos políticos. Esta apreciación vale, aunque conviene apuntar límites y carencias en las técnicas del ejercicio de democracia directa. Por ejemplo, reducen la complejidad de los asuntos políticos en un sí o un no como respuesta. A menudo el pueblo tiende a expresarse no tanto sobre el asunto planteado, sino sobre aspectos laterales, a veces no reconoce bien el alcance de su decisión. Por lo demás, en cuanto a la orientación política de la decisión directa del pueblo, los promotores de los mecanismos piensan en decisiones progresistas del pueblo; la experiencia señala, sin embargo, que predominan decisiones conservadoras. A veces un referendo falla por insuficiente participación, no se alcanza el quórum para que la decisión tenga validez.

Por otra parte, en la disyuntiva entre modelos mayoritarios y consensuales de la democracia, la democracia presidencial ya por sí misma es en comparación con la democracia parlamentaria más proclive al principio mayoritario. A través de la introducción del referendo y del plebiscito se aumenta considerablemente el medio de decisión por mayoría. La democracia directa está firmemente vinculada con el principio mayoritario. La mayoría decide. Por lo demás, este medio está principalmente a disposición del Poder Ejecutivo. Además, si la comunidad política se funda en referendos y plebiscitos, tal comunidad “tiende más a aceptar una representación simbolizando la voluntad popular por medio de un individuo que la representación por medio de un parlamento que refleja la diferenciación social” (Fraenkel 1968: 336), lo que favorece el ejercicio autoritario del poder.

3. La importancia del contexto

Sin embargo, en la gran mayoría de las democracias modernas se han introducido mecanismos de democracia directa, o sea, ambas formas de participación (la electoral y la plebiscitaria) conviven pacíficamente. La más importante condición de que esta convivencia se realice es la fuerte institucionalización y estabilidad de un sistema de partidos políticos. En otras palabras, que la participación política tenga su principal cauce en las elecciones y a través de los partidos políticos. El referendo o plebiscito es sólo un recurso adicional para dar mayor legitimidad a una decisión política, sobre todo si ésta es trascendental, como por ejemplo en el caso de un referendo para legitimar una nueva Constitución. Como ejemplo latinoamericano puede servir Uruguay, un país cuya historia política equivale a una historia de sus partidos políticos, y al mismo tiempo exhibe una larga y exitosa experiencia de decisiones directas por parte de la ciudadanía. Sin embargo, “en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad, los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador” (Zovatto/Orozco Henríquez 2008: 143), mejor dicho, se consigue lo contrario de lo que sus protagonistas democráticos esperaban.

Los comentarios académicos sobre los mecanismos de participación directa son en su gran mayoría positivos, destacan su compatibilidad con la democracia representativa, pero no consideran las condiciones necesarias para que este efecto tenga lugar (véase por ejemplo Bobbio 1986; Moderate 2002). Y, por supuesto, no incluyen la idea de que los mecanismos de

democracia directa podrían sustituir a los mecanismos de representación política como principal canal de expresión de la voluntad del pueblo en una democracia.

Dicho esto, ya aparecen las marcadas tendencias diferentes en América Latina. Respecto a la condición institucional, los sistemas de partidos políticos no exhiben mucha estabilidad. El discurso político constata continuamente que los partidos políticos se encuentran en crisis. En los sondeos son los menos valorados entre todas las instituciones. En algunos países se produjo un total derrumbe del sistema de partidos. Es bien notorio que este derrumbe se ocasionó también en países de los que se decía que tenían una partidocracia; es decir, un sistema de partidos políticos bien establecido. Hay que constatar que en América Latina el propósito de fortalecer la democracia a través de la introducción de mecanismos de democracia directa surgió con mayor fuerza en la medida en que los canales de representación entraban o eran considerados en crisis. En este sentido, América Latina ha tenido el peor *timing* para que los instrumentos de la democracia directa no sean desvirtuados en su función democratizadora e instrumentalizados por objetivos autoritarios. Así, es nuevamente el contexto que hace la diferencia en la evaluación de los distintos mecanismos institucionales de la democracia (véase Nohlen 2003).

A esta diferencia se añade que en América Latina el fenómeno no se discute sólo a nivel de los elementos de la democracia, sino a nivel del modelo de democracia. Incluye el propósito de sustituir la democracia representativa o electoral por una democracia directa, en términos del debate actual, por una democracia participativa. El ferviente protagonista de la democracia directa, Paulo Bonavides (2006: 30), lo precisa correctamente: la introducción de elementos de democracia directa se conectó con “el oca-
so del actual modelo de representación y de partidos. Y el fin que alcanza las formas representativas decadentes. Este es también el cuadro (alborada) que hace nacer el sol de la democracia participativa en (América Latina)”. En Bolivia, “la democracia ‘participativa’ se convirtió en idea-fuerza de las movilizaciones, en principio de sectores ‘populares’ y luego de toda movilización social” (Lazarte, 2013). Sin duda, el caso más paradigmático ha sido Venezuela, donde se eliminó todo vestigio de democracia constitucional representativa en nombre de una supuesta democracia participativa y de un supuesto poder popular. Todo el poder iba a ser concentrado en el presidente, no quedó transparencia ninguna en la gestión administrativa, posibilidad ninguna de exigir rendición de cuentas (Brewer-Carías 2008: 1019). Se desmanteló por completo el Estado de derecho (Petkoff 2008). En

efecto, se utilizaron en varios países las decisiones plebiscitarias en la práctica del presidencialismo para sustituir la democracia representativa por este tipo de democracia de apariencia nueva, de hecho un históricamente bien conocido autoritarismo plebiscitario.

En esta disyuntiva entre dos modelos de democracia se olvida fácilmente que la democracia electoral es la forma de democracia que pudo realizarse plenamente en el mundo occidental. Contrariamente, en ninguna parte la democracia directa pudo pasar el examen de su viabilidad. Todos los intentos de realizarse en concreto terminaron en una deriva del sistema político respectivo hacia un régimen autoritario. A partir de esta experiencia histórica no sorprende que la teoría política clásica advierta sobre los peligros del concepto de democracia directa. El sociólogo alemán Max Weber constata por ejemplo que “la democracia plebiscitaria es una especie de dominación carismática oculta bajo la forma de una legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y sólo por ella perdurable. El líder (dema-gogo) domina de hecho en virtud de la devoción y confianza de sus seguidores políticos a su persona como tal” (Weber 1956: 199; véase también Weber 1964: 215). Weber desencanta la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea. “El instrumento específicamente cesarista es el plebiscito” (Weber 1991: 232). El constitucionalista francés Georges Burdeau (1956: 161) comenta: “a través de la consulta popular se pide al pueblo que diga qué quiere, pero en realidad lo que se espera y lo que resulta es la confirmación de la propia voluntad” del líder.

Si echamos una mirada a los datos empíricos, “la mayoría de los países mantienen un bajo componente de democracia directa en el plano nacional” y de manera muy disimilar (Zovatto/Orozco Henríquez 2008: 143). El número de consultas populares ascendió en la década de los ochenta a nueve, en la década de los noventa a veinte y a partir de 2000 (hasta 2012) a diecinueve. Sin embargo, la asociación de la práctica referendaria con el autoritarismo plebiscitario es más que patente. Por ejemplo, a partir de 2000, Venezuela, Ecuador y Bolivia lideran el *ranking*. Si dejamos a Uruguay al lado, los demás países han experimentado solamente una única consulta popular.²

² Por país a partir de 2000: Venezuela 4 (2000, 2004, 2007, 2009), Ecuador 4 (2006, 2007, 2008, 2011), Bolivia 3 (2004, 2008, 2009), Uruguay 2 (2003 y 2004), Brasil 1 (2005), Colombia 1 (2003), Costa Rica 1 (2007), Panamá 1 (2006), Paraguay 1 (2011), Perú 1 (2010).

4. *Instituciones y cultura política*

En otro orden de ideas, la cuestión decisiva respecto a la consolidación de la democracia en América Latina hoy en día es si la cultura política se adapta a las instituciones de la democracia electoral o al revés, si las instituciones políticas se adaptan a la cultura política. Se observan experiencias variadas, e incluso contradictorias. Respecto a algunos países como Chile y Uruguay, por ejemplo, uno tiene la impresión de que la cultura política —después de amargas experiencias de derrumbes de la democracia y regímenes militares— se desarrolla de forma proclive a la democracia representativa. En otros países, como por ejemplo Venezuela y Bolivia, las instituciones parecen adaptarse a la cultura política tradicional reaparecida con fuerza. México no está exento de intentos de reanimar la cultura política tradicional preexistente al proceso de transición a la democracia. En Venezuela (véase Allan Brewer-Carías 2009) y Bolivia (véase Jorge Lazarte Rojas 2009), los problemas que tienen los países con la democracia representativa se manifestaron primero en el sistema de partidos políticos. Estos perdieron su capacidad de representación y dieron la imagen de una clase política corrupta, sólo sirviendo sus propios intereses. Al lado de los partidos políticos aparecieron actores populistas con un discurso antipartidista y antisistema, que primero entraron en competición electoral con los partidos políticos, aceleraron su crisis y al final los desplazaron en el voto popular. En otras palabras, la crisis de los partidos políticos tradicionales genera la situación en que la cultura política poco proclive a la democracia se apodera de las instituciones y las reestructura conforme a su propio modelo de sistema político. Sin embargo, la crisis no sólo fue de la democracia representativa, de la élite política tradicional. Como sentencia Jorge Lazarte Rojas (2009: 453 y 460), habían también entrado en crisis ‘los de abajo’, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaban de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la ‘sociedad civil’ fue el punto ciego de ‘antisistémicos’, que opusieron a la crisis de los políticos ‘corruptos’ la presunta inocencia de la sociedad civil y no reconocieron a tiempo que “el participaciónismo no es la participación ciudadana, sino un recurso del autoritarismo plebiscitario”. El nuevo modelo político se sigue llamando democracia, pero de hecho se trata ya de un autoritarismo plebiscitario pleno de la cultura política populista, autoritaria, caudillista ampliamente difundida y extendida en la historia política de la región. Este proceso de concentración de poder tiende a incluir también a los organismos electorales que pierden su independencia y su capacidad

de garantizar elecciones limpias y honestas. Lo electoral se transforma en algo fraudulento (para el caso de Venezuela véase el ensayo X de este libro).

5. *Consideraciones finales*

Lo anterior llama a defender la democracia electoral como correspondiente a la democracia representativa del mundo occidental. Esta defensa incluye como tareas principales, primero, revalorizar la definición institucional de la democracia dejando fuera todo lo añadido que se refiere al desarrollo económico y social, para liberarla de las desmesuradas expectativas a las que tienen que corresponder otros entes, como el Estado, la economía y la sociedad misma. Por lo demás, es imperioso contrarrestar el concepto amplio de la democracia, porque relativiza la importancia de lo electoral en la democracia y el compromiso con ella. Segundo, conviene promover una comprensión más adecuada de los problemas que existen para que la democracia electoral se consolide: en primer lugar, la falta de una cultura política que apoye el buen funcionamiento de la democracia electoral; en segundo lugar, la falta de una cultura institucional capaz de considerar la importancia de las instituciones y de la democracia electoral como arquitectura representativa. Este menosprecio se expresa especialmente en la idea de que cuando las instituciones, por alguna razón, por ejemplo, por la conducta de los actores políticos, no funcionan bien, sería conveniente sustituirla por otra en vez de compatibilizar las conductas con las instituciones. En tercer lugar, finalmente, la falta de conocimiento o consideración de los efectos que tendrán las alternativas de la democracia electoral, o sea, la irresponsabilidad que se profesa cuando se privilegian alternativas a la democracia electoral, que en ningún caso histórico han evidenciado ser capaces de mantener la democracia y los valores vinculados con su concepto.

La importancia de sembrar la cultura de la democracia electoral y de su institucionalidad se obvia, por ejemplo, en la actualidad mexicana, en el debate sobre la reforma del sistema electoral. Se escuchan muchas voces que proponen reformas de poco sentido racional con el propósito de erradicar la parte proporcional del sistema electoral para las cámaras del Congreso. Las propuestas tienen que considerar que la proporcionalidad en los sistemas electorales corresponde a una conquista y a una experiencia positiva en la gran mayoría de las democracias occidentales. Los elementos proporcionales del sistema contribuyen a la representación de diferentes sectores de la sociedad en el parlamento, reproducen la diversidad social, garantizan el pluralismo político y mejoran las condiciones de que las mujeres entren en

el parlamento como representantes del pueblo. Polemizar contra la proporcionalidad no es una buena base para avanzar en el posible mejoramiento de la institucionalidad electoral mexicana.

Por otra parte, es importante que las instituciones que tienen la función de capacitar al pueblo, de capacitar al universitario, de capacitar a los próximos líderes del país, realicen su trabajo; por ejemplo, respecto a la elaboración de textos de estudio, a nivel del conocimiento nacional e internacional de la materia. Hay que evitar que los textos de estudio se queden cortos en el análisis y en las propuestas dejando de lado a los clásicos en la materia y retrocediendo a un parroquialismo analítico que sólo toma en cuenta lo doméstico percibido con cierta ingenuidad. El desconocimiento de la sistemática electoral y de los clásicos en la materia tampoco es un buen fundamento para innovar. La sugerencia de mirar a los autores clásicos como orientación en la adquisición de conocimientos se fundamenta en mi postura de la necesidad de sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento.

En la disyuntiva señalada entre democracia electoral y democracia plebiscitaria —elaborada por Giovanni Sartori en su momento— se destaca la importancia de lo electoral (véase también Sartori 2005). Es equivocado percibir a la democracia electoral como democracia diminutiva. Lo electoral es condición imprescindible para que la democracia en sus dimensiones axiológica (libertades) y poliárquica (estructuras y procedimientos) se mantenga y progrese.

XV. EL PRINCIPIO MAYORITARIO Y LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA¹

UN DISCURSO

Muchísimas gracias a Armin von Bogdandy y a Mariela Morales Antoniazzi por haberme invitado a participar en el aniversario del Coloquio Iberoamericano en el Instituto Max Planck de Derecho Público Exterior y Derecho Internacional Público (MPI) y a dirigir unas palabras a los aquí presentes. Quisiera expresar mis felicitaciones por estos primeros diez años de exitosa vida académica, y también mis deseos de que el Coloquio siga creciendo en su misión de promover el intercambio entre Heidelberg y el mundo iberoamericano. Por cierto, me complace que la iniciativa haya provenido de unos alumnos míos. Me alegra la presencia de Richard Ortiz Ortiz entre nosotros, cofundador del Coloquio. Aprovecho la oportunidad de agradecer al Instituto MPI de haber ofrecido a mis alumnos durante más de treinta años una calurosa hospitalidad, un provechoso ambiente de diálogo y una excelente infraestructura de investigación, condiciones que han resultado en unas treinta tesis de doctorado, que he tenido el gusto de asesorar, quince de ellas de alumnos provenientes de América Latina.

Me complace también la presencia de Diego Valadés, destacado constitucionalista mexicano, con quien he sostenido múltiples encuentros en México, cuando era director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En esa época, había soñado con un mayor intercambio entre ese importante instituto mexicano y el MPI, que efectivamente pudo establecerse en los últimos años, gracias a la visión y al sentido de cooperación de José María Serna de la Garza, Jorge Carpizo, Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi y Armin von Bogdandy.

Con Jorge Carpizo (1999 y 2007) y Diego Valadés (2003 y 2008) he compartido el interés por el presidencialismo y su atenuación o parlamenta-

¹ Versión revisada del discurso pronunciado con motivo del Décimo aniversario del Coloquio Iberoamericano del Instituto Max Planck de Derecho Público Exterior y Derecho Internacional Público (*Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*) en la *Alte Aula* de la Universidad de Heidelberg, 13 de marzo de 2014.

rización (Nohlen/Fernández 19991 y 1999) como alternativa a la propuesta de sustituirlo por el parlamentarismo (Linz 1994). Veo en Diego un defensor de la misma causa (véase Orozco Henríquez 2012), de modo que me ha complacido mucho escucharle de nuevo sobre el tema de nuestro fructífero intercambio científico.

*

Sin embargo, desde entonces ya ha pasado casi una década, y mis consideraciones al respecto han tenido que tomar en cuenta el desarrollo político en América Latina. Por un lado, he visto fortalecida mi postura de que “el contexto hace la diferencia”, título de un libro mío publicado justamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas hace diez años. En todo el debate sobre lo institucional, lo que más importa es el contexto. Muchas generalizaciones institucionalistas no lo consideran. Por ejemplo, cuando Norberto Bobbio (1996) apunta que los mecanismos de la democracia directa son compatibles con la democracia representativa, el maestro italiano no toma en cuenta las condiciones de contexto, necesarias para que la realidad confirme su tesis.

Por otro lado, en vez de un desarrollo institucional que hemos preconizado con la idea de atenuar o parlamentarizar el presidencialismo con objeto de mejorar la gobernabilidad democrática y fortalecer la consolidación de la democracia representativa en América Latina; en otras palabras, en función de un desarrollo más equilibrado entre los principios mayoritario y de consenso, se ha producido a nivel de las reformas constitucionales (salvo en México) exactamente lo contrario. Las democracias presidenciales, ya por sí más proclives al principio mayoritario en comparación con el parlamentarismo, como correctamente sostiene Arend Lijphart (1994a), han fortalecido este principio como rector de la política a través de la introducción, primero, del sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales; segundo, de la posibilidad de reelegir el presidente, y tercero, de los elementos de la democracia directa como el referéndum, el *recall* y la consulta popular. A pesar de que se presentan en el debate político como elementos para fortalecer o democratizar la democracia en América Latina, todos estos instrumentos institucionales dependen en cuanto a sus efectos democráticos o no del contexto. Así, conviene recordar las advertencias de autores latinoamericanos que ubican estas reformas constitucionales en el contexto latinoamericano. En relación con el sistema de mayoría absoluta, Jorge

Lanzaro (2008) señaló que su introducción (incluso en el caso uruguayo de una cultura consensualista) podría

caer en un presidencialismo más “duro”, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el “mito del mandato” popular, el presidente se siente portador de una “voluntad general” y no cultiva las lógicas negociales.

Respecto a la reelección presidencial, Mario Serrafero (1997) sostuvo que su combinación “con un diseño institucional de presidencialismo fuerte o hipertrófico no es la mejor de las opciones, sino el riesgo más cierto contra la vigencia auténtica de los derechos de los ciudadanos, el equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones”. Y en relación con los elementos de la democracia directa, Jorge Lazarte (2009) sentenció que ellos fortalecen el establecimiento de un Poder Ejecutivo fuera de dimensiones compatibles con la democracia y el Estado de derecho. Asevera el autor que el “participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso de los autoritarismos plebiscitarios”.

Mientras que en unos países latinoamericanos este proceso de dar mayor peso al principio mayoritario en el proceso de formación de la voluntad política se desarrolló dentro de la democracia constitucional del Estado de derecho, en otros países pasó estos límites. El principio mayoritario resultó ser, dentro de la llamada “democracia participativa”, el medio para convertir la democracia presidencial en una dictadura plebiscitaria. Se cumplió lo que Alexis de Tocqueville temió: la aplicación tiránica del principio mayoritario. Esta evolución divergente ha implicado un quiebre conceptual en el estudio de la política latinoamericana. El contenido de los conceptos básicos como el de la democracia ya no es el mismo. Sin embargo, es a través de los conceptos como se describe y se conoce la realidad.

**

En un estudio sobre el principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina que actualmente estoy finalizando, trato de demostrar que el alcance del principio mayoritario es un criterio clave para diferenciar entre democracias y dictaduras. El principio mayoritario tiene una larga historia desde la antigüedad hasta hoy en día, pasando desde su imposición (frente a la unanimidad), por su cuestionamiento (durante la Ilus-

tración francesa), hasta su sustitución como principio de representación (en el ámbito de los sistemas electorales parlamentarios) y su limitación como principio de toma de decisión. A partir de la Revolución francesa, o sea, a partir de la implementación lenta del sufragio universal, el principio mayoritario ha entrado en relación con distintos modelos de democracia: la democracia representativa, la directa, la radical rousseauiana, la jacobina, la republicana, la deliberativa. En cada uno de los modelos el principio mayoritario muestra un alcance distinto. En algunos de ellos, vinculado con el plebiscito como medio para activar la participación directa de la ciudadanía, es el instrumento técnico para establecer y legitimar una dictadura, conforme a lo que señaló Max Weber (1991), cuando desencantó la democracia plebiscitaria como “la ideología de la dictadura contemporánea”.

Para efectos comparativos, sintetizamos rápidamente los límites del principio mayoritario en las modernas democracias representativas que no invalidaron, sino legitimaron su permanencia como principio de decisión. En primer lugar, una Constitución no expresa la voluntad de la mayoría, sino revela un acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas de un país. Es una condición crucial para que la minoría acepte las decisiones mayoritarias que obligan a todos. En segundo lugar, los derechos humanos y las libertades políticas no están a disposición de ninguna mayoría, son garantizados por la propia Constitución y protegidos por un tribunal constitucional. En tercer lugar, los poderes del Estado son independientes uno del otro. Hay separación de poderes. En el juego entre mayoría y minoría existen contrapesos al poder de la mayoría electoral. Y en cuarto lugar, la minoría puede convertirse en mayoría. Sobre quién es mayoría, deciden periódicamente las elecciones que son libres y honestas.

Estos principios del desarrollo democrático de las democracias avanzadas no son ajenos a las convicciones democráticas que hasta hace poco expresaban el consenso en América Latina, como demuestra la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001. El artículo 3 dispone:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Comparando el catálogo de principios vigentes en las democracias representativas con las prácticas políticas en las democracias presidenciales participativas de América Latina, de origen radical rousseauiano y jacobino, se desprende lo siguiente:

- Primero, las Constituciones no son de consenso, sino impuestas por la mayoría. En Bolivia, por ejemplo, “la bancada oficialista aprobó una propuesta de nueva Constitución sin concertar con la oposición y violando las normas del... reglamento interno” de la Asamblea Constituyente” (Mayorga, 2010) al aprobarla con una mayoría absoluta, mientras que el reglamento interno exigía una mayoría de dos tercios.
- Segundo, no hay límites al principio mayoritario, sino el poder de la mayoría es absoluto. No hay protección (en forma de bloque de constitucionalidad) de los derechos humanos, fundamentales y políticos. “La Constitución no opera como freno, en base a la cual se controla el poder y la tentación de la mayoría de imponerse arbitrariamente; muy por el contrario, como decía Norberto Bobbio (1985)”, el derecho “(constitucional) es un instrumento de poder, dicho con otras palabras, el poder no crea el poder con el propósito de ser por éste limitado”. La decisión mayoritaria del pueblo está por encima de cualquier legislación o institución, y su voluntad la ejerce el presidente.
- Tercero, se quiebra la separación de poderes. El Poder Ejecutivo coloniza todas las instituciones de posible control del poder. El poder usurpa sobre todo el tribunal constitucional, con lo que, en palabras del politólogo venezolano Ricardo Combellás (2010), “la jurisdicción constitucional se (pone) al servicio del régimen, por encima de los principios y valores constitucionales” y abandona “su rol de protectora de los derechos humanos”, a veces se vuelve “un instrumento de persecución política de la disidencia”. Un ejemplo puede constatarse en las decisiones del Poder Judicial usadas como armas contra los parlamentarios y alcaldes de la oposición.
- Cuarto, la minoría está impedida de convertirse en mayoría. No se garantiza una competencia libre e igualitaria por parte de la mayoría; la mayoría gobernante trata por todos los medios administrativos, económicos, de comunicación y de propaganda para defender el poder. Las elecciones, por lo demás, se convierten en plebiscitos que a su vez aumentan la amenaza de la dictadura de las mayorías.

Si recordamos los preceptos democráticos de la Carta Democrática Interamericana, que sostiene en su artículo 2 que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”, las democracias participativas no cumplen prácticamente con ninguno de ellos: no se respetan las libertades fundamentales, el ejercicio del poder no está sujeto al Estado de derecho, desprecian el pluralismo político, no se celebran elecciones libres, cierran el acceso al poder de la minorías. Las democracias participativas deducen su legitimidad del principio mayoritario. Sin embargo, el voto mayoritario no convierte a una dictadura en una democracia. Como apunta Amartya Sen (2009), no es tan importante qué se vota, sino el contexto en el que se vota. Dependiendo del contexto, el pueblo puede votar contra la democracia, como advirtió el político francés Guy Hermet (1989). El contexto tiene que ser democrático, para que unas elecciones aporten legitimidad democrática a un gobierno.

A pesar de esto, las dictaduras plebiscitarias son tratadas como democracias, a nivel de la OEA, incluso hasta alterar los calificativos, cuando su secretario general, José Miguel Insulza (7 de marzo de 2014), declara que las protestas callejeras de la oposición democrática contra la dictadura en Venezuela “no ponen en peligro la democracia”. Parece que en la OEA ya nadie sabe qué es la democracia. Me abstengo aquí de explorar las razones que explican esta significativa confusión.

La presencia de dos modelos de democracia, el democrático y el autoritario, significa que el concepto de democracia en América Latina se ha heterogeneizado. Este reciente proceso va en contra de la idea de que se extiende una tendencia hacia un *ius constitutionale commune* en América Latina. Y no es que las realidades discrepan de los enunciados constitucionales, fenómeno nada nuevo en la región. La norma misma sufre discrepancias internas. Como consecuencia, todos los fenómenos institucionales que parecen tener un sentido unitario sufren significados distintos según los tipos de régimen, democrático o no. Por ejemplo, en las democracias participativas, las Constituciones ya no se perciben y operan como límites del poder, sino más bien se les entiende y utiliza como instrumentos de poder, lo que hace más que cuestionable hablar de un nuevo constitucionalismo en América Latina, cuando las innovaciones constitucionales, a las que se refiere el concepto, van en su práctica en contra de la esencia misma de una Constitución. “El con-

stitucionalismo afirma que la democracia no es sólo la vigencia de la regla de mayoría sino el sometimiento de la regla de mayoría a la regla de reglas: la constitución” (Sinesio López 2014). El nuevo constitucionalismo equivale a la negación del constitucionalismo. Asimismo, las elecciones no abren el acceso al poder, sino lo cierran. La gobernabilidad no se alcanza mediante compromisos entre la mayoría y la minoría, entendida como gobernabilidad democrática, sino es algo impuesto por la mayoría autoritaria, ejercida por el líder político. La justicia no es un producto de equilibrio de intereses y de la aplicación de la ley, sino un arma en contra de la minoría u oposición. En principio, lo que se observa en las democracias participativas es una perversión de los conceptos a través de las prácticas políticas. En la comparación de los datos con relación a elecciones, sistemas de partidos, formación de mayorías y otros fenómenos a nivel latinoamericano, que es la manera favorita de analizar el desarrollo democrático en la región (por ejemplo, en Alcántara/Tagina 2013), hay que tomar en cuenta el contexto del sistema cuando difiere para evaluar y comprender lo empírico en vez de dejarse contaminar por el contexto al percibirlo contingente (a voluntad) y tratarlo de impreciso. Esta circunstancia constituye un reto enorme para el derecho público y las ciencias sociales.

En el ámbito del derecho público, el proyecto del MPI aparece como un intento serio de corresponder a este desafío. Se propone

la reconstrucción del *ius constitutionale commune latinoamericano* (que) se basa en tres objetivos, tres conceptos clave y tres rasgos esenciales. Los tres objetivos son: avanzar en el respeto de los principios de los derechos humanos, del Estado de derecho, y de la democracia, desarrollar el Estado abierto y construir instituciones internacionales eficaces y legítimas. Los tres conceptos claves son diálogo, inclusión y pluralismo normativo. Por último, los tres rasgos esenciales se dirigen a presentar una ciencia del derecho público que abarca el derecho nacional e internacional, la argumentación se realiza con base en los principios y se le asigna una mayor importancia al derecho comparado (Von Bogdandy 2014).

En las ciencias sociales, sin embargo, se observa cómo su corriente empírico-cuantitativa se muestra poco preparada para tal desafío. En el campo de la demoscopia, el problema de la validez; es decir, de la consistencia del contenido de algo que se mide, es en general ya un problema de primer orden (Falter, 2006). Tal relevancia es aún mayor cuando precisamente el concepto de democracia no existe. Así, Latinobarómetro, en su último informe de 2013, constata “que la palabra democracia significa distintas cosas”. A pesar de esta advertencia, mide el apoyo de la democracia en Venezuela en

el último decenio sumando las respuestas positivas de los demócratas y de los que apoyan al autoritarismo chavista. Demócratas y autoritarios confluyen en el apoyo a la democracia que para cada parte significa algo distinto. De allí concluir que “el chavismo ha desmantelado completamente a los autoritarios”, es negar el problema y llevar las conclusiones a la confusión. En el mismo sentido, Latinobarómetro compara entre los países de la región e identifica a Venezuela y Ecuador como “los países que más han aumentado el apoyo a la democracia en América Latina”. Este resultado hay que calificarlo como un dispárate analítico: el autoritarismo presentado como mejor *perfomer* democrático. Analizar encuestas no consiste en repetir porcentajes, sino en tratar de comprender significados.

El flamante *Electoral Integrity Project* de Pippa Norris y otros autores (2014) incurre en problemas similares. En su primer informe 2013, recién publicado, los expertos nacionales miden la calidad democrática de las elecciones, e incluyen a Cuba en su *ranking* de naciones según el rendimiento que muestran, pese a que allí no hay elecciones libres. Por cierto, parece incuestionable que el partido único comunista gana seguro por altísima mayoría. Pero esto no justifica adjudicar al país caribeño en cuanto a la certeza de los resultados un valor que iguala al respectivo desempeño de Alemania, Islandia, Israel, y supera el de Estados Unidos, Austria e Italia, entre otros. En su desempeño electoral general, Cuba resulta ubicada en el medio del *ranking* en el grupo de países con moderada integridad electoral. Comparando esta evaluación con otros países de América Latina, Cuba aparece como un modelo exitoso para la democracia “electoral” en América Latina. Obviamente, en el quehacer comparativo, la medición no puede sustituir la lógica de la comparación que impone respetar las categorías básicas de democracia y dictadura.

Mi estudio sobre el principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina quiere llamar la atención de las ciencias sociales y del derecho público a cuidar los conceptos, su significado y su función en el proceso de conocimiento. Es a través de la reflexión conceptual como el análisis trasciende la descripción de la realidad (*Kenntnis*) y lleva a la comprensión (*Erkenntnis*) de los fenómenos. La comprensión, por su parte, se manifiesta en saber hacer distinciones. En el campo comparativo respecto al gobierno, disponemos de las categorías básicas de clasificación de democracia y dictadura, que esperan ser tomadas estrictamente en cuenta. Como criterio de distinción, propongo el principio mayoritario, que cuenta con un alto grado de abstracción. Puntualizar las cosas en este principio, encontrar en su forma de aplicación la diferencia que hace la diferencia, por cierto, simplifica la complejidad, reduce la variedad de la realidades, además de que permite

una clara delimitación entre democracias y dictaduras, según si está aplicado con límites o sin ellos. En su relación con la democracia presidencial, el principio mayoritario es el criterio categorial para tratar el tema del desarrollo democrático en América Latina.

CONVERSANDO CON DIETER NOHLEN¹

Por José REYNOSO NÚÑEZ

José Reynoso Núñez (JR): Profesor Nohlen, ¿cuál es su valoración de la situación actual de las autoridades electorales en México?

Dieter Nohlen (DN): Me he dado cuenta del creciente ambiente de desconfianza hacia las autoridades electorales en México, especialmente hacia el IFE. Y respecto a las principales razones de ello, se está confirmando mi tesis de que se ha encargado demasiado al IFE. Mi postura central es que la justicia electoral es una función y una ética, y que hay que limitar la acción de sus instituciones a la organización y judicialización de las elecciones, y nada más. Hace seis o siete años, en mi conferencia de clausura del II Congreso Iberoamericano de Justicia Electoral (celebrado en Acapulco, del 14 al 16 de octubre de 2004; JR), ya he aludido a esto, y también a que no es conveniente que las entidades electorales tengan una proyección tan importante en los medios de comunicación.

JR: ¿Puede explicar su tesis un poco más?

Los partidos políticos han encargado a las instituciones electorales, por sobre todo al IFE, cada vez más funciones. Esas funciones han significado que el IFE tenga un papel mucho más amplio y mucho más relacionado con el desarrollo de los propios partidos políticos, su vida interna, el desarrollo de las campañas electorales o el financiamiento de los partidos políticos mismos, y eso ha aumentado el papel del IFE en la política en general, y en los medios de comunicación también.

El IFE ha tenido que intervenir en muchas cosas que van más allá de lo electoral, le han dado un papel que significa mayor crítica a sus decisiones. ¿Por qué?, porque los partidos políticos están, por su propia actitud, expuestos a las decisiones administrativas, y después a las decisiones judiciales del TEPJF. Decisiones que no son del tipo reducido del manejo de las elecciones, sino que van más allá, se refieren a la vida de los partidos políticos en

¹ Esta entrevista fue publicada originalmente en *Revista Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. I, núm. IX, pp. 425-466.

general, su estructura democrática, su vida interna, y lo más importante de esa vida son las finanzas, son sus ingresos, es el dinero. Entonces allí, en el campo de la fiscalización de los partidos políticos y de su vida interna, el IFE ha tenido que tomar decisiones que van mal en una oportunidad para este partido, en otra para otro partido, y enseguida mal para el tercer o cuarto partido. Entonces cae mal con las decisiones que los propios partidos políticos le habían encargado.

Además, a partir de la importancia de esas funciones, los partidos políticos han reconocido, más que antes, el rol político del IFE, y por eso están más que antes interesados en poner a su gente en este órgano, lo que intensifica la lucha por ocupar estos puestos y debilita la imagen profesional del IFE. Partidos políticos y medios de comunicación reconocen en el IFE un poder político que le han entregado también al aumentar su responsabilidad, y al mismo tiempo se han expuesto a esa responsabilidad, a esas decisiones, que pueden ir en su contra. Allí hay un círculo vicioso que ocasiona que el IFE esté expuesto también al desprecio por parte de los partidos.

JR: Porque les queda mal con sus decisiones...

DN: Así es.

JR: Algunos políticos y académicos añoran la anterior composición del IFE, diciendo que aquella primera composición con José Woldenberg era mejor, ¿pero quizás entonces lo que usted dice, es que la realidad cambió, o sea, ellos estuvieron sometidos a otro tipo de exigencias, y ahora las exigencias han aumentado, pero en otras direcciones?

DN: Han aumentado, y en otras direcciones, y van en suma en dirección a un papel político mayor. Los propios partidos políticos han establecido otro poder más: el poder electoral. Por lo menos lo perciben así ahora ellos mismos, y por ser un poder, la lucha por este poder es mayor que antes, y la percepción de sus integrantes no depende tanto de la calidad profesional de ellos, a pesar de que la acción de José Woldenberg fuera excelente. La razón de la diferencia que hay entre la acción del IFE antes y su reputación hoy, no está tanto en las personas, sino en el rediseño de sus funciones, que superan lo que sanamente tendría que realizar una institución electoral.

JR: Claro. Supera a cualquiera, más allá de la capacidad del funcionario, superarían a cualquier persona...

DN: Sí, cada persona que integre el IFE está expuesta a unas exigencias con las que no puede cumplir, de manera que todos resultan criticados. ¿Por qué?, porque el IFE tiene que limitar la acción de los partidos políticos por encargo mismo de los partidos políticos: interviene en su vida como partido, les limita sus gastos electorales, los puede judicializar a través del TEPJF cuando gastan más, y eso provoca la crítica por parte de los partidos políticos

y su desprestigio hacia las instituciones electorales. Por lo demás, algunos partidos políticos instrumentalizan también esa crítica porque piensan que les conviene con relación al probable resultado electoral, como ya se pudo observar en las elecciones 2006. Entonces, ésa es mi interpretación de las cosas. Lo equivocado de toda esa tendencia de considerar al IFE como un poder se pudo notar por ejemplo en la propuesta de un propio exconsejero de hacer votar a los consejeros por elección general, por voto popular. La propuesta de Jaime..., no recuerdo bien...

JR: Cárdenas.

DN: Sí, Jaime Cárdenas. La propuesta de Jaime sería la continuación de la idea de que se trata en el caso del IFE de un poder político, y que con la elección directa recibe una legitimidad popular. Eso sería el colmo, el punto final, el establecimiento de un cuarto poder. Sin embargo, hay que tener presente que la función de las instituciones electorales no es de poder, sino de árbitro. Los partidos políticos tienen que competir, son como los equipos de fútbol que anotan los goles, pero no el árbitro. Si las ideas de reforma corren en esa doble dirección de aumentar las funciones de los organismos electorales y de propulsar un mandato del pueblo en su ejercicio, entonces se establece a un jugador más que anota goles, y ya no solamente es el árbitro en el campo de la lucha por el poder a través de la competencia por el voto, organizado y judicilizado por las instituciones de la justicia electoral.

JR: Las instituciones electorales buscan aparecer también en los medios de comunicación. Entonces es riesgoso que estén permanentemente en los medios de comunicación.

DN: Exactamente. Esa proyección tiene que ver también con la idea de los personeros del IFE de ser personas públicas, para tener mayor acceso a la política posteriormente. Piensan en desarrollar su proyección personal en función de una carrera política, y eso ya se puede observar en algunos exconsejeros del IFE que ya están en la política.

JR: Sí.

DN: La justicia electoral como aparato administrativo es un trampolín, sus integrantes lo ven como trampolín, y así percibido, se conecta bien la idea de ser votados por elección general y seguir después en la política. Es como en la academia respecto a la ciencia política como disciplina científica: muchos académicos no se restringen a ejercer bien la función que les corresponde en la universidad, sino esperan a cambiar el campo, aspiran a ser, a desenvolverse como políticos. Y eso pasa también en la función electoral, que precisamente por su característica de imparcialidad no es un área para desarrollar aspiraciones políticas. La carrera en una institución electoral y la carrera política son totalmente diferentes. Eso no excluye que una

persona, siendo excelente como consejero, sin haber ejercido esta función hubiera tenido también posibilidades de ser exitoso en la política. A lo mejor, en la labor de consejero electoral haya sido tan excelente que el *switch over*, el traspaso a la política, le resulta fácil. Pero me parece que en el IFE la tendencia es a utilizar la función electoral para acceder a la política, porque ya hay varios casos, no solamente uno.

JR: Sí, ya hay varios casos.

DN: Esta tendencia da por entender que la conexión de esa institución con la política es íntima y no tendría que serlo, porque el árbitro tampoco aspira a ser miembro de un equipo de fútbol. No tiene la aspiración de entrar en el equipo mismo para ser jugador, para anotar goles.

Por otra parte, hay que considerar el tema de la imparcialidad. La institución electoral puede verse lesionada cuando se identifica a los consejeros demasiado con los partidos políticos. La idea de que ellos, al terminar su mandato, quieren hacer política, eso también puede ser percibido de alguna manera como parcialidad en su ejercicio. La función misma debe ser imparcial, y prácticamente no hay ningún otro ejercicio público en el que sea tan fácil ser imparcial que en la organización de las elecciones.

JR: ¿Por qué?

DN: Porque se trata de puras cifras relacionadas con la voluntad popular y pura labor logístico-administrativa; es decir, hay que llamar a la gente para que tengan sus credenciales, que voten cumpliendo con las normas establecidas en la Constitución y en la ley, luego sumar los votos y dar a conocer el resultado electoral, listo. Mientras que en cualquier otro ámbito, por ejemplo, en políticas públicas, cuando uno es funcionario en algún ministerio, uno toma decisiones respecto a quiénes son los favorecidos por una política pública; por ejemplo, en el ámbito de la política social. Es obvio que en un ministerio el funcionario es un político, aunque sea un técnico, y aporta a que se imponga alguna política que puede ser positiva para un grupo, un estrato social y negativa para otro, mientras que en el manejo administrativo de las elecciones precisamente esto no es así.

JR: Quizá ahora con las nuevas funciones eso probablemente sea más difícil de cumplir, porque ahora tienen que estar vigilando si los partidos políticos están haciendo su precampaña y su campaña en los tiempos previstos en la ley. Si están presentando su propaganda como lo prevé la ley, si se está afectando o no la equidad en las elecciones...

DN: Con la mayor cantidad de funciones han politizado la institución. Hay funciones que se vuelven cada vez más políticas porque intervienen en el proceso político mismo, en la competencia entre los partidos políticos, mientras que la función de organizar las elecciones según las normas estable-

cidas no interviene en la política misma. Su intervención se restringe a respetar y garantizar el derecho a sufragio universal, igual, etcétera, procurar que exista justicia electoral en cuanto al valor numérico del voto, nada más. Este quehacer no es político, sino puramente administrativo. Como hemos ya señalado, se le han añadido funciones que pueden ser interpretadas o vistas como políticas, especialmente por parte de los medios de comunicación, porque llaman la atención del público y promueven a los famosos opinadores a poner en cuestión las decisiones y suponer algún elemento político en el proceso de toma de decisión o en la decisión misma.

JR: Un argumento que está detrás es la ciudadanización de las instituciones electorales. Si los partidos políticos han perdido la confianza de la gente, tienen que ser los ciudadanos los que los controlen a través del IFE. Se dice que el IFE es un órgano ciudadanizado a través del cual los ciudadanos controlan a los partidos, ya sea su financiamiento, sus campañas, etcétera.

DN: Esa idea es también equivocada, dado que justamente por pensar que el IFE es un órgano que controla a los partidos políticos, llega a desprestigiarse a esa institución por el constante enfrentamiento que tiene en el cumplimiento de esta función con los partidos políticos. Esa idea cae en la crítica misma que yo estoy desarrollando respecto a la sobrecarga del IFE. Sé que el modelo latinoamericano es este: la administración electoral fiscaliza a los partidos políticos. Esto se desprende del nuevo informe de Daniel Zovatto sobre el financiamiento político en América Latina (DN se refiere a Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto: *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, 2011, IDEA Internacional/UNAM/OEA; JR). Pero en ningún país latinoamericano, la diferencia entre la calidad de la justicia electoral y la confianza puesta en ella es tan grande como en México.

¿Cómo romper con la dictadura de la desconfianza? Por cierto no a través de proponer más de lo mismo, de ampliar o profundizar las funciones fiscalizadoras del IFE (por ejemplo, por mayores controles internos del IFE) que ya perjudican su imagen de institución imparcial. Se debería pensar en otra institución. Se imponen dos modelos: el primero consiste en ampliar las funciones del propio parlamento conformado por los partidos políticos. En Alemania, es efectivamente la presidencia del parlamento que observa los ingresos y egresos de los partidos y dicta multas en caso de que un partido no haya cumplido con las normas. La idea educativa detrás es que los partidos mismos tengan que velar por el respeto de la ley, legislada por ellos mismos. Es tiempo de que la política mexicana desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a los valores democráticos *per*

se. En este sentido, es el parlamento el lugar adecuado para el ejercicio de tal responsabilidad. El otro modelo es el de una institución fiscalizadora autónoma, independiente de los demás poderes del Estado, que tendría a su cargo controlar los informes de ingresos y gastos que tienen que presentar en cumplimiento de la ley los partidos políticos por su gestión ordinaria, así como por sus campañas electorales. Este modelo ha sido propuesto por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (“La agenda electoral pendiente”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LVII, 247, 2007, 11-31; JR).

Respecto al rol de la ciudadanía en el control de los partidos políticos, en México se le ha dado participación en el IFE, de modo que tiene que sufrir también la crítica dirigida a esta institución. A mi modo de ver, a la ciudadanía le corresponde crear su propia institución de control y fiscalización de la vida política, quedarse fuera del propio ámbito estatal. Esta autonomía le puede aportar mayor credibilidad, como se puede observar en el caso de las ONG en general. Con relación a los partidos políticos, pueden investigar su vida, publicar informes e influir en la opinión pública, por lo menos en la opinión publicada de los medios de comunicación. Tal vez los partidos políticos reaccionen positivamente y mejoren su comportamiento para no perder votos. En resumen: si la ciudadanía quiere controlar a los partidos políticos, que por favor lo haga con sus propias instituciones y no como integrante de las instituciones del Estado.

JR: ¿Se refiere a que lo hagan a través de organizaciones de la sociedad civil?

DN: Claro, organizaciones de la sociedad civil. La idea contrasta con la tendencia de la ciudadanía en México de postular para ella misma puestos de control y fiscalización en las instituciones estatales mismas. Pero ¿cómo ejercer bien el control cuando uno es parte integrante y responsable de la toma de decisión? Se mezcla el concepto de responsabilidad con el de control.

JR: Que finalmente pueden ser los mismos partidos políticos los que están detrás de esas críticas aparentemente hechas por la sociedad civil respecto de otros partidos políticos...

DN: Claro, puede ser, es otra consideración. Siguiendo mis consideraciones, usted sabe que yo soy muy escéptico respecto al estándar ético que pretenden tener los grupos llamados ciudadanos, que se presentan como únicos confiables, una pretensión explícita frente a los partidos políticos. Confiesan y promueven la desconfianza hacia los partidos políticos. La desconfianza, sin embargo, es un fenómeno en la sociedad, no solamente en una relación entre la ciudadanía y los partidos políticos. Es entre los partidos, es entre los grupos de la ciudadanía, es entre individuos, y es en más de una dirección,

pero las asociaciones ciudadanas solamente están enfatizando esa perspectiva de una desconfianza del electorado frente a los partidos políticos, o de la ciudadanía, porque allí el concepto es un sustituto del electorado.

JR: ¿La ciudadanía es un sustituto del electorado?

DN: Puede ser otra pretensión de la ciudadanía representar un concepto sustitutivo del electorado, como se observa en la disyuntiva entre democracia electoral y democracia ciudadana. Ciudadanía suena mejor, suena mucho mejor, porque electorado es solamente un término numérico (todas las personas con derecho a voto), pero la ciudadanía es un valor, un reconocimiento. Sin embargo, la ambivalencia entre pretensión y realidad es obvia. La pregunta es: ¿cómo se ejerce la responsabilidad de los grupos ciudadanos frente al electorado? ¿A quiénes representan en realidad? No basta adscribirse valores; en democracia es necesario sumar votos, conseguir apoyo electoral. El electorado no vota por ellos, sino por los partidos políticos, y en la medida en que entran en el mercado de los votos, no tardan mucho en convertirse en partidos políticos.

JR: Hace rato mencionaba a los académicos, y muchos académicos están tomando el rol de críticos de las instituciones electorales. Los critican duramente y asumen también un papel como representantes del electorado.

DN: Bueno, cuando todo el mundo está criticando al IFE, los académicos (lógicamente) no pueden estar ausentes. No sorprende que son incluso los más críticos, pues el mercado de atención es muy limitado, y para ser tomado en cuenta con su opinión, articulada a menudo en las respectivas páginas de los medios de comunicación, hay que pintar con colores fuertes. Esta crítica no es objetiva; a veces es interesada. De verdad, el IFE cumple mucho mejor que lo que su imagen da por entender. En términos comparativos, nacionales e internacionales, es una institución que merece mucho más respeto por su desempeño. Es una lástima que muchos académicos no sepan comparar.

Por otra parte, se equivocan cuando postulan con su crítica representar al electorado. La relación es más bien inversa. Los académicos influyen en la opinión de la gente. Pero de ningún modo la gente vota por ellos. Los académicos no tienen un mandato como lo tienen los partidos políticos, y de verdad, se portan y se sienten mucho menos responsables frente al electorado, dado que la libertad de expresión no está condicionada por la responsabilidad en cuanto a las consecuencias que pueden emanar de una determinada opinión, como lo están los partidos políticos en el ejercicio del mandato político por el voto popular de castigo.

JR: ¿Cómo compatibilizar la rendición de cuentas de las autoridades electorales frente a la crítica? ¿Cómo distinguir lo que es exigencia de rendición de cuentas de que las autoridades hagan bien su trabajo, de la crítica que es injusta, o que es excesiva?

DN: La respuesta a esta pregunta tiene que considerar las diferentes funciones de las instituciones electorales y su ampliación a las que ya hemos aludido. Si las funciones están reducidas a lo puramente electoral, una elección no controvertida en cuanto a lo administrativo es suficiente comprobación del buen desempeño de las autoridades electorales. Cumplir con una elección en términos de rendir cuentas corresponde a sanas decisiones administrativas bien precisas: que el sufragio sea realmente universal, que sea secreto de verdad, que sea sin falta directo, que absolutamente nadie intervenga indebidamente. Sería injusto criticar una elección que se ha llevado a cabo conforme a los estándares de las elecciones libres y honestas. Sin embargo, a veces la derrota electoral conduce a un partido político a buscar la razón en la falta de justicia electoral. Este tipo de crítica tiene un caldo de cultivo en la ampliación de las funciones, pues para estas actividades adicionales las instituciones electorales no disponen de parámetros estandarizados, sino tienen que tomar decisiones con base en argumentos e intereses controvertidos. La evaluación y comprobación de quién está en lo correcto es muy difícil. El que critica está en una situación fácil, porque no debe él mismo involucrarse en la toma de la decisión y tener la responsabilidad por ella. No está vinculado de ninguna manera con alguna responsabilidad que recaiga en él por haber tomado esa u otra decisión, mientras que el funcionario sí, él es responsable de la decisión tomada.

JR: Los resultados de la decisión...

DN: Sí, quien critica la decisión no es responsable por el resultado, mientras que la institución que tiene que tomar la decisión, sí. Hay que reconocer la diferencia fundamental entre una decisión política y su crítica. Los que deciden tienen que tomar en cuenta los posibles efectos, no sólo los que tenían en mente, sino los efectos no deseados, los que critican no tienen que cargar necesariamente con las consecuencias.

JR: Usted ha mencionado en algunas ocasiones el tema de la ética de convicción y la ética de la responsabilidad de Max Weber. ¿Tendrían los académicos que pensar también en eso?

DN: Respecto a este ámbito electoral, me parece que esa diferenciación no lleva a mucho, dado que no es un ámbito en principio político, sino es una función administrativa, y allí se tiene que cumplir con la función y la ética, y corresponder a los estándares éticos en el ejercicio de la función. El criterio de la ética en ese sentido consiste en no lesionar la imparcialidad,

como el árbitro en el campo de fútbol cuando decide y pita; a él se le pide imparcialidad, aunque él puede equivocarse fácilmente porque ha visto lo sucedido en un momento muy breve y desde una única perspectiva, mientras que el árbitro en una elección casi no está limitado por el tiempo. No se trata de fenómenos que se producen en un instante nada más; además, son fenómenos que se pueden mirar desde varios ángulos, y finalmente el árbitro puede (de nuevo) consultar a la ley, al reglamento electoral, a un manual que interpreta la ley y/o el reglamento, etcétera, para corresponder a la ética de la imparcialidad. En otros términos, la ética consiste en la imparcialidad de las decisiones. En este sentido, la ética electoral se acerca más a la ética de la responsabilidad weberiana.

En las funciones que se han añadido puede intervenir o se puede suponer que interviene un criterio político, y esa posibilidad tiende a destrozar, en caso dado, la confiabilidad de la elección. A pesar de que esas otras funciones nada tienen que ver para garantizar la confiabilidad de lo puramente electoral, involucran la competencia entre los partidos políticos y el supuesto de que esta competencia sea desigual en su evaluación. Se piensa que la competencia equitativa es algo adicional a lo electoral, y se deduce de la real o supuesta falta de competencia equitativa que las elecciones son fraudulentas. Pero desigualdad en la competencia ha habido siempre y va a haber siempre. Más allá de esto, es un fenómeno subjetivo, muy difícil de medir y de conseguir como resultado en el que todos los competidores estén de acuerdo. Es como en la vida común y corriente: la gente piensa que está siendo tratada de manera desigual respecto de otra persona, pero esta otra persona que está supuestamente en una posición privilegiada cree que también está siendo tratada de manera desigual. Siempre puede haber un partido político que piensa que hay desigualdad en la competencia, por sobre todo en América Latina, donde el presidencialismo da al presidente un poder enorme de presentar su obra continuamente en los medios de comunicación. Las reformas electorales en pro de la reelección inmediata del Poder Ejecutivo en diversos países latinoamericanos han aumentado este desequilibrio en la competencia electoral.

JR: En términos comparativos, ¿cuán equitativo es el financiamiento de los partidos en México?

DN: En México, debido al alto grado de participación del Estado en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, el grado de igualdad es mucho mayor que en otros sistemas de financiamiento, donde rige un sistema más bien mezclado entre cuotas de los miembros, entre donaciones y participación del Estado. Entonces, en el caso del apoyo de los miembros, si un partido tiene muchos miembros, y los miembros

pagan sus cuotas, y otro partido tiene menos miembros que en total pagan menos, entonces hay desigualdad en la competencia, es obvio. Por su parte, las donaciones a un partido político están vinculadas con los grandes intereses de la sociedad, de la industria, etcétera. Las donaciones van en dirección al partido que está muy vinculado con la economía del mercado, por ejemplo. Las donaciones como fuente de ingreso producen también desigualdad. Cuando se trata del Estado como el financiador mayor, el sistema de financiamiento es mucho más equilibrado. Rigen, como se sabe, dos criterios: la igualdad porcentual con base en el criterio del voto, y la igualdad formal con base en una cuota básica para todos los partidos (que superan la barrera inicial). Cuando se trata de un sistema mezclado, la equidad en la competencia aumenta en la medida en que el Estado aumenta su rol como agente financiador de los partidos políticos. México está por sobre todo con la última reforma de los años 2007-2008 en la tendencia de llegar —comparativamente— a un equilibrio de igualdad bastante desarrollado.

JR: El acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos ha sido el tema más problemático en el último tiempo con respecto a la equidad en la competencia, relacionado esto sobre todo con la prohibición a los partidos políticos para que contraten publicidad en la televisión y en la radio, y la tarea de vigilar que esto se cumpla corresponde también a las autoridades electorales.

DN: Este encargo es difícil de llevar a cabo, porque se introduce entonces al IFE de nuevo, constantemente, en los asuntos de los partidos políticos: prohibir o no, sancionar o no, y en caso de sancionar, con cantidades mayores o menores. Al diferenciar entre las sanciones, los partidos se quejan de que su sanción es más alta que la del otro partido, a pesar de que la infracción ha sido igual. Todo eso debilita al IFE como institución que organiza elecciones. El IFE tiene que intervenir en algo que tiene que ver con la cultura política, pero el IFE no puede —sin causarse daño a sí mismo como institución— encargarse de todos los problemas que provienen de la cultura política, y que se observan por sobre todo en cómo se comportan los partidos políticos. No puede. Simplemente es un camino sin éxito.

JR: ¿Usted cree entonces que se está utilizando un concepto muy amplio de lo electoral para efectos de los asuntos que atienden instituciones como el IFE y el TEPJF; es decir, que están denominando como electoral todos los fenómenos que se relacionan con las elecciones y que entonces el IFE y el TEPJF se tendrían que restringir a lo electoral en sentido estricto?

DN: Definitivamente que sí. La primera función de las instituciones electorales es garantizar la celebración de elecciones libres y honestas, en términos similares a los utilizados una vez por José de Jesús Orozco Henrí-

quez: la protección auténtica y eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, la que se ejerce por medio de la legalidad, imparcialidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales (para la cita precisa véase “Justicia electoral y resolución de conflictos”, *Justicia Electoral* 11, 1998, pp. 39-56; JR). Profeso, por lo tanto, un concepto más estricto de lo electoral, considerando que —en el marco de la cultura política predominante en México— la ampliación de las funciones del IFE lleva a meterlo en controversias políticas que perjudican su imagen, y lo que es más grave aún, le restan confiabilidad en el ejercicio de esta su cabal función. O sea, al IFE no se deberían encargar funciones que debido a razones que tienen que ver con la cultura política no puede cumplir sin caer en el desprestigio de la sociedad. El contexto no da para tanto. El IFE tiene que limitar su ámbito de atribuciones con las que puede cumplir sin que su éxito en el cumplimiento de ellas sea cuestionado por funciones ampliadas con las que no puede cumplir, y que llevan a cuestionar toda su labor. Todo lo relacionado con los partidos políticos y la equidad en la competición entre ellos no debería ser responsabilidad del IFE, sino que debería caer en la responsabilidad de otras instituciones.

JR: Otro tema es el de las campañas negativas y de los ataques entre los candidatos en lo que también el IFE está interviniendo mucho después de la última reforma...

DN: Sí, las observaciones confirman mi análisis y postura. ¿Cómo intervenir en estos asuntos sin ser al final el más desgastado? Sus intervenciones no terminan con estas expresiones de la cultura política, sino abren nuevas controversias, en las que el IFE a menudo no aparece como una institución administrativa, sino política. Anima con sus decisiones el debate político de los famosos opinadores en los medios de comunicación. Estas nuevas atribuciones del IFE contribuyen a que la institución electoral esté constantemente en discusión, y aportan también las tendencias de sus miembros de jugar un rol en la política.

JR: Ahora el IFE también ha sido criticado fuertemente, porque tiene que controlar no sólo a los partidos políticos, sino a los medios de comunicación.

DN: Sí, claro.

JR: A las televisiones, y le están criticando muy duramente.

DN: Sí, me di cuenta. La reforma electoral que el IFE está ejerciendo le restringe ingresos a ellas. Hay que encargarle cada vez más funciones al IFE, para que él se meta en líos prácticamente con toda la sociedad.

JR: Exacto. Incluyendo la Iglesia.

DN: No sabía.

JR: Y también otra crítica que se suma a esto, y que continuamente se menciona en los medios de comunicación es su altísimo presupuesto, pero también es contradictorio.

DN: Es contradictorio encargarle más funciones al IFE y quejarse por el gasto que el sistema de controles conlleva.

JR: En esta circunstancia tan difícil que se presenta con la que vamos a tener que convivir rumbo a las elecciones de 2012, ¿qué se puede decir a los actores, cómo tendrían que comportarse los actores políticos respecto de las instituciones electorales para que no vuelva a suceder lo que pasó en 2006 si hay elecciones reñidas?

DN: No me conviene dar consejos a los actores políticos, sino referirme a las circunstancias que afronta el país en las próximas elecciones. Por un lado, hay muchos fenómenos contingentes en juego; por el otro, tampoco conviene sembrar demasiada incertidumbre. Respecto al ejercicio de las instituciones electorales, mucho depende del resultado electoral mismo. Importa la distancia en el resultado entre el más votado y el que le sigue en votación. Importa también si el resultado electoral se acerca a las encuestas preelectorales. O sea, en la medida en que se aleja de la situación electoral de 2006, se puede aliviar el ambiente poselectoral y la crítica a las instituciones electorales.

JR: Cambiando un poco de tema: recientemente se han estado discutiendo diversas reformas político-electorales, una de ellas relativa a las candidaturas independientes. No sé si quisiera comentar brevemente respecto a una posible reforma en ese sentido.

DN: Si me permite, voy a referirme primero a la reforma como fenómeno político. En México, la reforma es por un lado un acontecimiento histórico, y por el otro un término básico del discurso político. Si la sociedad afronta un problema, la solución la ofrece la reforma. De verdad, se piensa en la reforma de estructuras, instituciones y organizaciones, no tanto en comportamientos. Si una institución no funciona acorde con las expectativas, se supone que la falla esté en la institución, y la solución en su reforma. Empero, para que las instituciones políticas funcionen bien, se necesitan comportamientos adecuados de los individuos o colectivos que tratan con ellos. La reforma tendría que tener un contenido bilateral, una reforma institucional con una correspondencia en la adaptación de las mentalidades, costumbres y comportamientos; en suma: de la cultura política a los requisitos de buen funcionamiento de las instituciones, siempre que se quiera evitar que reformar significaría no mejorar, sino sólo cambiar. Por otra parte, las ideas que promueven reformas no siempre son ideas que valen en términos de que han pasado ya su comprobación empírica. A veces las ideas de

reforma, tan magníficas en teoría, muestran su ineptitud sólo cuando se les ha implementado.

Respecto a las candidaturas independientes, entiendo que se ha correspondido a una demanda amplia. Por mi parte, soy un muy fuerte defensor de los partidos políticos y del sistema de partidos políticos. Claro que la opinión pública y la ciudadanía están a veces fuertemente en la postura opuesta; abrir los canales de participación, hablan del monopolio de los partidos políticos, tienen todo el caudal de conceptos con una connotación negativa respecto a los partidos políticos. Por lo demás, los independientes se asumen como no políticos, apolíticos, etcétera. Pero no reconocen que los independientes también son políticos. Representan intereses, por sobre todo sus intereses personales, y pueden intervenir en la medida en que el electorado los vota en el proceso político, pueden dificultar el funcionamiento del sistema de partidos políticos o llegar incluso a destruir el sistema de partidos políticos. Se puede observar esto en algunos países donde la crítica a los partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de la ciudadanía y de los grupos cívicos que apoyaron la idea de los independientes llegó a extremos y a destruir incluso en el caso de Venezuela una partidocracia —un concepto negativo con el cual se ha tratado de descalificar al sistema de partidos políticos—. Pero con la destrucción de los partidos políticos se transita fácilmente a otro tipo de supuesta democracia: la democracia participativa, que es sólo una forma de participationismo dentro de una nueva estructura de poder, que es el nuevo autoritarismo plebiscitario.

El sistema de partidos políticos, su buena institucionalización y su buen funcionamiento son una garantía de la democracia constitucional representativa para América Latina, que tiene dificultades con los sistemas de partidos políticos, su institucionalización, y que tiene problemas con los partidos políticos en cuanto a su estabilidad, a su representatividad, a su democracia interna, y también en cuanto a la estabilidad en el voto. Pienso que favorecer esa idea de los independientes es contraproducente al propio desarrollo de partidos y sistemas de partidos políticos bien institucionalizados en América Latina. En vez de resolver problemas de representación, los complican.

JR: Y esto se dificulta aún más si se proponen mecanismos de democracia participativa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular...

DN: Sí, sin duda. Está comprobado que estos mecanismos de participación funcionan solamente cuando el sistema de partidos políticos está bien institucionalizado. Si no, ellos pueden ser utilizados para destruir incluso el sistema de partidos políticos y llevar a un autoritarismo plebiscitario.

JR: ¿En México existiría ese riesgo?

DN: Por supuesto que sí. Esos mecanismos plebiscitarios no son una solución cuando el sistema de partidos políticos está en cuestión. Recientemente, en los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, su empleo precipitó el derrumbe de la democracia representativa. El poder se entregó plebiscitariamente al presidente que iba a organizar una asamblea constituyente, que por su parte sustituía al poder constituido, el parlamento. Se promulgó una nueva Constitución con un sistema político diferente: un presidencialismo mucho más fuerte apoyado en el plebiscito. Y allí puede empezar toda una nueva distribución de los apoyos del Estado hacia la sociedad. Es el nuevo clientelismo en su función de garantizar mayorías plebiscitarias, por cierto en la medida en que el Estado puede disponer de medios económicos como en el caso de Venezuela, con los ingresos por el petróleo. Y Hugo Chávez se ha apoderado de estos recursos del Estado. En Bolivia, la situación es muy diferente, pues mayorías plebiscitarias provienen de la estructura étnica de la sociedad en la medida en que se logra unir o mantener unido este voto. Evo Morales tiene un apoyo de los grupos étnicos de las comunidades originarias, pero este apoyo mayoritario puede perderse en la medida en que aparecen escisiones internas, o sea, competidores políticos en el seno mismo de las etnias mayoritarias.

JR: Hay académicos que apoyan estas ideas...

DN: Sí, sí.

JR: Porque son ideas populares, e indican que los políticos lo están haciendo mal y deben llegar los ciudadanos para sustituirlos y hacerlo mejor.

DN: Claro, pero esos académicos ignoran la historia, no se interesan por lo que está pasando actualmente en otros países, piensan que Venezuela sigue siendo una democracia, piensan sólo en el voto. El Estado de derecho no les importa. No comparan bien. En suma, es un fácil academismo.

Es importante conocer la historia del fenómeno participacionista en el mundo. El caso clásico es Francia que en el siglo XIX ha sido marcado por la lucha entre el sistema representativo y el sistema plebiscitario. Este último desembocó en varias dictaduras. Sólo al final del siglo fue posible establecer duraderamente el sistema representativo que hasta mediados del siglo XX excluyó cualquier mecanismo plebiscitario. Es importantísimo tomar en cuenta que en ningún lugar del mundo existe una democracia plebiscitaria. Y conviene considerar también a los teóricos clave de la política, como Max Weber, quien desencanta la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea, y sentencia textualmente que el instrumento específicamente cesarista es el plebiscito.

Frente a estas contundentes experiencias, ¿por qué exponer a México a una situación de la que no se sabe cuál será el resultado? Existe, como

he señalado en una conferencia dictada en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (publicado recientemente: “La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina”, en Ríos Vega, Efrén (ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 23-30; JR), existe compatibilidad entre elementos representativos y plebiscitarios cuando un país cuenta con sistemas de partidos políticos bien institucionalizados. Suiza es el caso emblemático. Por otra parte, a veces, confiar en el voto plebiscitario podría resultar fatal. En Europa, por ejemplo, podría resultar que la pena de muerte sería introducida de nuevo, o que los inmigrantes tendrían que regresarse a sus países, o que el euro se hubiera colapsado ya. En una democracia representativa, el sistema de partidos políticos impide que tales temas se sometan a una consulta popular.

La valoración de los mecanismos plebiscitarios depende también del populismo presente en diferentes culturas políticas. En Latinoamérica, la tendencia hacia posturas populistas es mucho más fuerte que en Europa; el populista tiene mayores posibilidades de atraer votos. Las promesas mesiánicas tienen más cabida. Allí surge la gran oportunidad de los *outsiders*; a través de los independientes ellos quieren su gran oportunidad.

JR: Ellos también buscan el poder, los independientes también buscan el poder.

DN: Claro. Aprovechan que los partidos políticos están siendo criticados, instrumentalizan esa crítica y quieren aprovechar la oportunidad, pero su visión es de corto alcance. No ven el problema que les va a llegar a ellos mismos cuando resulten elegidos; por ejemplo, como presidentes, dependientes en su desempeño de los partidos políticos que dominan el parlamento. La lucha de poderes está programada: o el camino hacia un régimen autoritario —una de las opciones— (como en el caso de Alberto Fujimori en Perú) o la incapacidad de gobernar —otro destino— (como en el caso de Carlos Mesa en Bolivia, destacado periodista de televisión, quien declaraba en el instante mismo de tomar el poder gobernar sin partidos políticos). En todos los sistemas democráticos los partidos son los más criticados, pero eso no significa que tenga efectos positivos para el desarrollo democrático negarlos o liquidarlos de alguna manera o implementar instituciones que los desplacen o liquiden o que les dificulten el ejercicio de sus funciones en una democracia.

JR: Con lo que usted está comentando ¿cuál sería su valoración de la democracia en América Latina y en México? Usted ha comentado que hay que fijarse en los aciertos, porque la democracia en América Latina ha avanzado a pesar de muchísimas dificultades.

DN: ¿Ha avanzado? Con excepciones, se ha más bien mantenido. Ha avanzado, bueno en algunos países sí, que demuestran mayor estabilidad que antes, sobre todo en algunos países que han sufrido experiencias difíciles, como por ejemplo Chile o Uruguay. Esas traumáticas experiencias dictatoriales fueron al final muy fructuosas para las democracias en su proceso de consolidación. Han facilitado consensos y concertaciones entre las fuerzas democráticas. Pero en otros países no ha habido avances, se puede hablar incluso de retrocesos. Por lo tanto, en el balance, hay que diferenciar entre países o grupos de países. En el ámbito diplomático, en la OEA, y también en el de las agencias internacionales de apoyo a la democracia, la tendencia es a no diferenciar y a suponer un desarrollo democrático general de Latinoamérica: eso no es cierto. Para citar libremente al venezolano Carlos Rangel en un libro compilado de Octavio Paz (*La democracia en América Latina*, San José, Libro Libre, 1982; JR), a los latinoamericanos no les gusta llamar las cosas por su nombre, se sigue nombrando democracia a países que ya no lo son. Es especialmente cierto para la diplomacia. Con motivo de la celebración del décimo aniversario de la Carta Democrática, el informe del secretario general ni menciona a Cuba como excepción entre las democracias. Es bien entendible que la OEA no diferencie. Empero, el observador crítico debe darse cuenta de los retrocesos en Venezuela, Bolivia, Nicaragua, donde se está lesionando la propia carta democrática en muchos aspectos.

JR: Y eso también se traslada a los académicos, de nuevo.

DN: Exactamente. A veces, los académicos tienen que portarse como diplomáticos. Son precisamente los mejor dotados los que están más expuestos a este cambio de camisa, pues el financiamiento de sus proyectos de investigación proviene de instituciones internacionales o extranjeras, como por ejemplo del PNUD, de fundaciones o de institutos en apoyo a la democracia en América Latina, como por ejemplo IDEA Internacional. He hablado hace unos días con un representante de una institución internacional, que me decía: “Bueno, a mí no me cuesta mucho informar sobre los resultados de mi proyecto. Lo que a mí me cuesta es dar o fabricar el informe según las expectativas de los que lo van a recibir, eso me cuesta mucho, porque yo tengo que medir mis palabras para que caigan bien”. Es comprensible que los informes sobre el desarrollo de la democracia en América Latina que enseñan su progreso se legitiman no tanto académicamente, pero sí legitiman el trabajo del experto, y justifican que se gaste dinero en pro de la democracia en la región.

Por otra parte, hay muchos académicos comprometidos con los procesos políticos en marcha, incluso con estas tendencias poco proclives al desa-

rrollo de la democracia representativa y a la protección del Estado de derecho como asociado necesario del proceso democrático, de la legitimidad del poder. Confiesan también un optimismo acerca del desarrollo democrático, a veces se integran de forma activa en los procesos, en su mayoría lo defienden implícitamente por simple descuido de la función crítica de la academia. Recientemente, a mí me pasó personalmente que me pidieran cambiar el texto de mi conferencia para efectos de su publicación en una obra colectiva que documentaba todo el simposio, porque había criticado a la justicia electoral “de un país amigo”, como decía la persona jefe de la institución. Por supuesto que no cedí a esta “sugerencia”, recordando las palabras de Alexis de Tocqueville cuando confesaba en un momento que no sería tan cobarde para no decir las cosas como él las veía. Circunstancias similares a estas pueden influir en los análisis de los expertos.

JR: Usted mencionaba en un artículo que en Bolivia se dice que hoy el apoyo a la democracia ha aumentado, pero que no se reconoce que se trata de otro tipo de democracia que ya no sería democracia.

DN: Exactamente, me refería a Latinobarómetro, a su último informe, en el que no se sabe diferenciar entre diferentes modelos de democracia, en el que no se toma en cuenta que obviamente ya hay diferentes modelos de democracia en América Latina. Uno puede cuestionarse si es que se puede seguir haciendo la misma pregunta sobre el apoyo a la democracia, dado que las respuestas positivas se refieren a objetos distintos, a uno u otro de los modelos. No se pueden juntar simplemente, pues en realidad la democracia representativa está en combate con la participativa, y la democracia participativa en realidad no es democracia, sino que es un tipo de autoritarismo electoral o plebiscitario. No sólo Latinobarómetro se está equivocando, como lo ha demostrado Jorge Lazarte respecto a Bolivia, sino que está confundiendo a los demás.

JR: Y justo, quisiera preguntarle ¿por qué su interés sobre América Latina, por qué su interés en la ciencia política, por qué estudió usted ciencia política, profesor Nohlen?

DN: Por el interés en la política. Yo me entusiasmé por la ciencia política incluso ya en un momento cuando en Alemania todavía no se había establecido la ciencia política como disciplina. Junté diferentes estudios; por ejemplo, estudié historia por un lado, con un profesor que estaba muy orientado hacia cuestiones sistemáticas, hacia enfoques sistemáticos, y derecho público, por el otro.

JR: Eso no lo sabía.

DN: Era en la Universidad de Colonia el año 1960. Solamente cuando fui a la Universidad de Heidelberg encontré ya un instituto de ciencia polí-

tica en función, pero éramos muy pocos estudiantes y con estrecha relación con los profesores de entonces, Carl J. Friedrich (venía de Harvard por semestre alterno) y Dolf Sternberger. Me parece que cuando yo entré, éramos tal vez unos diez o quince estudiantes de ciencia política —como materia principal— inscritos, nada más. Los otros estudiantes venían de la historia, de la sociología y de otras ramas de las humanidades, y participaban en este u otro seminario de la ciencia política. Estudié ciencia política por interés en la política, simplemente por interés, sin pensar en una carrera profesional.

JR: ¿Quiénes fueron sus principales maestros, los que lo orientaron más?

DN: Fueron dos. El primero, muy conocido por su aporte a la ciencia política en Alemania, uno de los fundadores de la disciplina en la Alemania de la posguerra, Dolf Sternberger, un teórico de la política (a él se debe, por ejemplo, el concepto de patriotismo constitucional) y al mismo tiempo apagado a estudios empíricos. El segundo era Bernhard Vogel, en aquel tiempo un profesor asistente. Después iba a ser político y ministro presidente (equivalente a gobernador) del estado de Renania Palatina, primero, y luego de Turinga. Con Vogel empecé mi interés en las elecciones, porque él montó un proyecto de investigación sobre elecciones en Europa; país por país. Participé en este proyecto tomando a España como mi país, añadiendo poco después a Portugal. En el correr de su desarrollo, Vogel me entregó la dirección del proyecto cuando él no estaba más en condiciones de continuarlo por su carrera política. Entonces, yo lentamente iba a dirigir todo este proyecto en condición de estudiante —eso hay que decirlo— a partir del año 1965 más o menos. Yo me he doctorado en 1967 cuando tenía 28 años. Y lentamente iba a contribuir con más informes sobre otros países europeos, como por ejemplo Italia u Holanda. De esta manera, me he formado país por país en estudios comparativos, porque pude conocer diferentes realidades en su relación con el objeto de investigación: el sistema electoral. Toda mi teoría de los sistemas electorales se basa en esas experiencias concretas. Por lo tanto, la comparación ha sido mi método desde el inicio de mis estudios; lo estoy practicando y enseñando como el método en ciencia política.

Mi interés por América Latina tenía que ver en primer lugar con la comparación internacional, pues al terminar el proyecto sobre Europa desarrollamos uno más amplio sobre elecciones en el mundo. En segundo lugar, por haber escrito mi tesis de doctorado sobre España del siglo XIX, me entusiasmó poder extender mis estudios hispánicos hacia América Latina. El puesto de representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile no sólo facilitó estos estudios, sino fue una excelentísima oportunidad de conocer la política latinoamericana de cerca. Mi presencia allí cubrió el último año de la presidencia de Eduardo Frei padre, la de Salvador Allende y del

derrumbe de la democracia chilena. Como representante con encargos regionales, pude visitar prácticamente a todos los países latinoamericanos, reunirme con políticos y académicos —y siempre también en búsqueda de materiales para mis investigaciones—. No conviene aquí extenderme más.

JR: ¿Y cuál sería, cuál cree usted que sería su mayor contribución al estudio, a la teoría de los sistemas electorales?

DN: Bueno, más allá del valor que atribuyo a la comparación en el estudio de los efectos que tienen los sistemas electorales, en primer lugar he intentado conceptualizar de manera precisa el término “sistema electoral” en cuanto a sus grandes alternativas. Cuando yo empezaba a estudiar esa materia, se decía que el sistema mayoritario se define por quien gane la mayoría de los votos. Y el sistema proporcional se definía de acuerdo con la distribución más o menos proporcional de los escaños entre los partidos políticos de acuerdo con sus votos. Por lo tanto, respecto al sistema de mayoría se pensaba en el criterio de decisión, la mayoría, en cuanto al sistema proporcional en la composición partidaria del parlamento. Eran conceptos desiguales entonces. En el informe final del proyecto mencionado (Elecciones en Europa), publicado en 1969, propuse definir los conceptos de manera simétrica a dos niveles: a nivel de los principios de representación, el sistema de mayoría es el sistema en el que se aspira a llegar a la formación de una mayoría en el parlamento, mientras que en el proporcional la idea es de una composición porcentual. A nivel de los criterios decisorios, en el caso del sistema mayoritario, la mayoría es o relativa o absoluta, mientras que en el caso del sistema proporcional es una proporción, calculada por medio, por ejemplo, de la cifra repartidora u otra técnica matemática proporcional. Establecí entonces una definición de dos niveles: principio de representación, por un lado, de mayoría o proporcional, principio de decisión, por otro, igual de mayoría o proporcional. Para definir los sistemas electorales, mi decisión fue tomar el principio de representación como primer criterio, el objetivo de contenido político. En un nivel más bajo se ubica el principio de decisión con carácter de medio. Allí aparecen los diferentes elementos técnicos para convertir votos en escaños. ¿Por qué este orden? Porque permite clasificar mejor, dado que se puede llegar a una representación proporcional también aplicando elementos de toma de decisión mayoritarios, como en el sistema alemán: allí tenemos los uninominales, en los que decide la mayoría relativa, mezclados con otros elementos proporcionales para llegar a una representación proporcional (de tipo personalizado), y al revés también. Mientras que al nivel de las reglas de decisión se pueden mezclar los diferentes elementos proporcionales y mayoritarios, esto se excluye a nivel de los principios de representación, pues los principios son contradictorios.

JR: Son incompatibles.

DN: Sí, mejor dicho incompatibles. Gráficamente se pueden establecer esos principios en un *continuum*, donde constituyen los extremos. En el medio pueden situarse sistemas electorales no tan mayoritarios como el principio mismo en su cabal expresión. Lo mismo sucede en el lado proporcional del *continuum*, allí se puede alcanzar una proporcionalidad entre votos y escaños casi matemática, o lograr un grado de proporcionalidad que no corresponde a una exacta proporcionalidad, pero sí va en esa dirección. Es cierto, los principios no se pueden mezclar, pero se pueden diseñar los sistemas electorales para que correspondan más al principio o menos al principio de representación como objetivo. Es el caso de los sistemas combinados. Ese fue mi aporte principal en la conceptualización de los sistemas electorales. El segundo que de mí conocen, obvio, es el contexto.

JR: Claro.

DN: Mi experiencia dice que el contexto es prácticamente determinante en el efecto que ejercen los sistemas electorales sobre el sistema de partidos políticos, y por lo demás enfatizé que hay una relación en dos sentidos entre el sistema electoral y el sistema de partidos: son los partidos políticos los que toman la decisión respecto al sistema electoral. Los estudiosos pensaban siempre en estudiar la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, tomando el primero como variable independiente y el segundo como variable dependiente. Duverger, Rae, Lijphart, Sartori tenían esta relación causal en mente. Empero, de la misma manera importa el efecto que tiene el sistema de partidos políticos sobre la opción en cuanto al sistema electoral. En esta relación inversa se puede ver también una cierta causalidad, el sistema pluripartidista tiende a optar por un sistema proporcional, mientras que el bipartidista tiende a optar por un sistema mayoritario. Finalmente, hice hincapié en que el mismo sistema de partidos políticos influye en el efecto que tiene el sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos. Por lo tanto, tenemos tres dimensiones de análisis: primero, la relación sistema electoral, sistema de partidos políticos; segundo, la relación sistema de partidos políticos, sistema electoral; tercero, el sistema de partidos políticos mismo como factor en la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos políticos. Esas son las tres dimensiones que hay que estudiar, eso también es un aporte mío: haber diferenciado el estudio de los sistemas electorales en esas tres dimensiones.

JR: Lo he escuchado decir también alguna vez, que otra contribución importante suya fue la de incluir a países que no estaban comprendidos en los estudios iniciales de los sistemas electorales.

DN: Es cierto, he tratado de ampliar el estudio de los fenómenos institucionales más allá del área europea y norteamericana, donde podía presumirse una cierta homogeneidad social, hacia países que eran diferentes de los países europeos, en cuanto a su desarrollo, en cuanto a sus estructuras sociales, en cuanto a su cultura política. Pude detectar la importancia del contexto en esa relación causal que fija el sistema electoral como variable independiente. Pude detectar que el mismo sistema electoral en diferentes contextos puede tener no solamente efectos distintos, sino diametralmente opuestos.

Yo desarrollé por sobre todo esa idea de que el contexto hace la diferencia. En cuanto al diseño de la investigación, lo importante respecto a este énfasis en el contexto era mi propósito de no sustituir la variable independiente, el sistema electoral, por la variable interviniente, algún factor del contexto (por ejemplo, la heterogeneidad social), sino mantener el mismo esquema causal para ver cómo influye el contexto como variable interviniente en la relación entre sistema electoral y sistema de partidos políticos. El cambio de esquema, por ejemplo, estudiando el efecto de la heterogeneidad social sobre el sistema de partidos —que es también interesante, claro— produciría la misma preocupación por el contexto, pues aparecería por cierto en esta nueva relación supuestamente causal una variable interviniente, obviamente el sistema electoral. El cambio del esquema analítico entonces no tendría mucho sentido.

Respecto a los diferentes factores de contexto, he tratado de establecer un cierto catálogo de variables contextuales, dando por entender que ellas no son casuales, sino variables que se pueden estudiar sistemáticamente. En principio, puede haber muchas variables de contexto, de modo que conviene diferenciar entre las que tienen realmente importancia en la relación causal que estamos estudiando... Ahora tenemos que terminar.

JR: Sí, una pregunta que quisiera hacerle antes de terminar, el tema de sus vivencias en los procesos de reforma electoral en el mundo.

DN: Bueno. Mi primera experiencia fue en la transición española, donde participé junto con Maurice Duverger en la primera reunión de la oposición al franquismo en noviembre de 1976. Allí se discutió el sistema electoral y lo que convendría como sistema electoral a la oposición democrática, y en el mismo momento que discutíamos en el hotel Eurobuilding de Madrid, en las Cortes franquistas se tomaba la decisión sobre la ley de reforma política. Mientras que Duverger enseñaba qué es la democracia, yo enseñaba las alternativas, los elementos y los efectos de los sistemas electorales. Cuando las Cortes habían tomado la decisión al respecto, en el mismo momento yo pude interpretar y analizar el sistema electoral aprobado y tranquilizar a la

oposición presente en términos de que el sistema electoral no la iba a dañar, sino que era un sistema que le abría bastantes buenas perspectivas para una buena representación. Pude tranquilizar por sobre todo a la oposición de las regiones, de Cataluña, del País Vasco, etcétera, porque ellos temían que se fuera a legislar una reforma en su contra, dado que la real oposición al centralismo autoritario franquista, más allá del partido comunista, venía de las regiones, de las “nacionalidades”. Era muy importante que el sistema electoral resultara según sus conveniencias. Había también una persona, Carlos Ollero, que transportaba prácticamente nuestras ideas, las preferencias del congreso de la oposición, hacia Adolfo Suárez y su equipo, de modo que este congreso y la formación de las ideas allí, influyó también en la Ley de Reforma Política, sin que hubiera una participación formal. Yo conocía a Carlos Ollero, sí, porque era un destacado politólogo, muy mayor, pero yo no sabía en aquel momento que fuera el mensajero de enlace con las Cortes. Yo era muy joven, no tenía más que 36 años. Recuerdo que Ollero en una oportunidad me llamó a mí “el joven alemán”; al por supuesto, muy respetado Duverger, “el viejo francés”. Se refería con esto no sólo a la diferencia de edad, sino también a la manera de contribuir al debate.

Otra oportunidad muy linda fue en Venezuela, con la reforma de 1987 u 88. No recuerdo bien. Allí el partido demócrata-cristiano (COPEI) presentó una propuesta de reforma al estilo alemán (sistema proporcional personalizado), que le gustaba en algo también al partido Acción Democrática (AD), pero que no quería aceptarla fácilmente porque no emanaba de una iniciativa suya. Más allá de dar una conferencia en la respectiva comisión del Congreso Nacional, me reuní con el experto en materia electoral del partido socialdemócrata, de apellido Barrios (Gonzalo Barrios, cofundador de AD, expresidente del partido, excandidato presidencial, etcétera, JR). Era un especialista increíble en la materia, que conocía los sistemas electorales fantásticamente bien. Tuvimos un almuerzo de trabajo entre nosotros dos, y nadie más. Yo lo convencí de aceptar la reforma por parte de AD, y finalmente la reforma se aprobó.

Para no extenderme demasiado, sólo un caso más y tal vez el de mayor interés para usted: México. Tuve una reunión con el presidente Zedillo (en julio de 1996, JR), sin que recuerde bien todos los detalles, pero algo recuerdo bastante bien: yo insistía como simple consultor, que en la medida de lo posible él tendría que hacer, a mi modo de ver, una “reforma definitiva”. Ése era mi concepto espontáneo, y así salió también en la exposición de motivos de la reforma del 96.

Yo entendía en ese momento el concepto de “reforma definitiva” como una reforma que lleva realmente a elecciones libres y honestas, que rompe

con reformas que significaban un paso en dirección hacia mayor pluralismo y otro paso o dos para seguir manteniendo o fortaleciendo el poder del PRI. Que rompe con el fraude o el supuesto fraude electoral. Claro que el joven del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ¿cómo se llama?

JR: Lorenzo Córdova.

DN: Sí, Lorenzo mostró en un trabajo sobre la reforma electoral y el cambio político en México, que la reforma y el cambio en sus raíces provienen de los años setenta, pero no considera que en el mismo momento, cuando el PRI daba un paso adelante, trataba por algún otro mecanismo...

JR: ¿Compensar?

DN: ¡Compensar!

JR: Eso no se menciona en la literatura o se menciona muy poco.

DN: De verdad, uno ve que las reformas anteriores a la de 1996 siempre llevaban añadido algo que era más bien oculto, que al mismo tiempo que parecían abrir un poco, cerraban en otra parte, de modo que el autoritarismo perfecto —citando a Mario Vargas Llosa— se mantenía con esas mismas características de las reformas. En mi conversación con el presidente, yo tenía en mente esos antecedentes, y este mi análisis. No pensaba en una reforma que le diera el último toque a las reformas anteriores, sino en una reforma distinta que hiciera una diferencia con todas las anteriores. Tampoco pensaba en una reforma para todos los tiempos. Ese es el supuesto de Lorenzo, lo que él conecta con el concepto de “reforma definitiva” para en fin desestimarla. Repito: mi idea era romper con el tipo de reformas que había habido en el pasado, y la forma de hacerlo era que se aprobara una reforma que fuera reconocida por todos los partidos y que llevara realmente a elecciones libres y honestas, incluso con la perspectiva de que la oposición pudiera ganar las elecciones. Una reforma definitiva en ese sentido.

Claro que en aquel momento ni él (Zedillo, JR) ni yo pensábamos que la oposición fuera capaz de ganar las próximas elecciones presidenciales. Mi convicción en ese momento era que el PRI iba a ganar de todas maneras, pero me equivoqué —me parece que no para mal, pensando en la transición democrática que en su inicio generalmente se fortalece por medio de la alternancia política—. El pronóstico acertado hubiera requerido que el PRI presentara un buen candidato, pero no lo tenía.

JR: Y ya en el 97 ganó la oposición conjunta la mayoría en la Cámara de Diputados.

DN: Más bien el PRI perdió la mayoría, porque la oposición estaba dividida. El resultado iba a complicar el ejercicio de gobierno. Perdió la mayoría absoluta en el parlamento y después la presidencia, dos elecciones

que confirmaban que se había legislado una “reforma definitiva”, la que ocasionó la transición a la democracia en términos de poder.

Retomando su pregunta inicial y ampliando mis consideraciones, en muchas oportunidades me han llamado para estar presente en otros países, como por ejemplo en Uruguay en los ochenta y recién en Chile; pero las reformas no resultaron siempre. Hay que saber que empíricamente hablando, la mayoría de las reformas del sistema electoral en democracia fracasan, una tesis mía de los años ochenta, que se ha confirmado. El mejor ejemplo es Gran Bretaña, donde ha habido varios intentos de cambiar el sistema de mayoría relativa. Siempre han fracasado. Ha habido grandes comisiones para reformar el sistema electoral, pero las reformas no han resultado, y eso es muy paradigmático para muchos países. La experiencia internacional es que las grandes reformas en cuanto a sistemas electorales son pocas. Hay pequeñas reformas dentro del sistema electoral, dentro del tipo de sistema electoral establecido, eso sí. Muchos observadores no notan la diferencia entre esas pequeñas reformas que no cambian el tipo de sistema electoral y las grandes reformas que lo cambian, que pueden conducir también a otro tipo de sistema de partidos políticos. Hay que diferenciar. Quien no distingue bien dice que hay un sinnúmero de reformas electorales. No es cierto, son pocas las reformas que hacen una diferencia.

JR: Justo ahora en México hay quien propone desaparecer o disminuir a los diputados de representación proporcional...

DN: Mi opinión es no cambiar, esa es mi opinión, no cambiar el tipo de sistema electoral.

JR: El sistema electoral actual en México tendría que seguir funcionando como es.

DN: Sí, seguir con ese mismo sistema. De repente aparece algún académico o intelectual que dice: “vamos a la representación por mayoría (el sistema estadounidense)”. Al mismo tiempo se pide mayor participación, integración de independientes, etcétera. ¿Cómo compaginar eso? No se puede, porque si se quiere introducir un sistema mayoritario, se pierde en representación y participación. Empero, en México es necesario que algún elemento de proporcionalidad siga vigente, porque si no, se destruyen a través del sistema electoral esas nuevas tendencias de dar mayor representación a los partidos políticos pequeños —un objetivo que convence por lo menos en teoría, pero que en la práctica sabemos que no es tan fácil, porque hay topes de representación, las barreras de entrada que impiden “una representación caótica”—. Por su equilibrio, mejor seguir con el sistema segmentado, y no pensar tanto en el modelo de Estados Unidos, donde rige el sistema de mayoría relativa al igual que en Inglaterra.

En términos comparativos, los sistemas de mayoría están a la deriva, la gran mayoría de los sistemas electorales son proporcionales, por sobre todo en las democracias bien establecidas; son proporcionales, aunque no logran una proporcionalidad exacta. Se orientan hacia una representación proporcional; no es la proporcionalidad como fórmula matemática, sino es la dirección, la tendencia hacia donde opera el sistema electoral.

JR: Entonces, una reforma en ese sentido pudiera ir en contra de la tendencia mundial.

DN: Comparativamente, en las últimas reformas, prácticamente no hay regreso de un sistema proporcional o combinado a un sistema de mayoría, salvo en una dictadura. Si ha habido un desarrollo hacia la proporcionalidad, se ha conservado. Incluso la tendencia general ha sido ampliarla, como ha sucedido en el pasado también en México. Allí tienen el sistema mayoritario para una parte y el sistema proporcional para otra parte de los escaños. Es una buena combinación, no conviene cambiar algo que por experiencia comparativa convence. El efecto político del sistema vigente compagina bien resultados mayoritarios con la inclusión minoritaria, o sea, de otras tendencias presentes en el debate nacional de mayor representación, de mayor participación, etcétera.

Sobre esta base, me parece que se puede defender bien el sistema vigente, dado que permite que esas nuevas tendencias tengan cabida en el parlamento. En vez de prohibirles a través del sistema electoral, expresarse políticamente, es preferible que el sistema electoral ofrezca las posibilidades, para ver si esas tendencias reales en la sociedad alcanzan la real fuerza en votos para poder ingresar al parlamento. Es una gran señal de apertura del sistema, y yo estoy en términos generales en favor de permitir lo particular, siempre y cuando no se destruya —como ya hemos enseñado antes— el sistema de partidos políticos por un participacionismo que puede tener fatales consecuencias. Siempre hay que tomar en cuenta esa ambivalencia de lo institucional. El participacionismo es en cierto sentido peligroso, porque, dependiendo del contexto, puede caer en lo que sentencia el filósofo Kant: la idea es buena, pero no vale para la práctica.

JR: Y, en este sentido, quizá para terminar, un mensaje que quisiera darle a los alumnos, a los más jóvenes, a los que están iniciando sus estudios de ciencia política o de ciencias sociales.

DN: Mi sugerencia sería estudiar la ciencia política principalmente en torno a tres consideraciones. Lo primero es estudiar la ciencia política comparativamente. El que sólo conoce su propio país, no lo conoce bien. Sólo por comparación se conocen las características, las peculiaridades del propio caso. En segundo lugar, tomar bien en serio el contexto: los objetos de

investigación en su relación causal (por ejemplo, los efectos de los sistemas electorales) no se entienden bien sin tomar en cuenta el contexto. De nuevo, su importancia no se concibe sólo conociendo el propio país. Sólo con el estudio de otro caso se entiende que México tiene un contexto específico que importa mucho al medir o evaluar las instituciones y su funcionamiento. El contexto de la cultura política, por ejemplo, puede mostrar que instituciones que tienen éxito en un país no lo tendrán en otro.

JR: O sea que el propio contexto se tiene que evaluar de manera comparativa.

DN: Exactamente. Y el tercer elemento es la diferenciación, saber distinguir bien; por ejemplo, distinguir entre diferentes modelos de democracia. Dado que se da por sentado que América Latina actualmente cuenta sólo con democracias, sin esta diferenciación no se entiende por qué en algunos países el Estado de derecho ya no funciona, ya no existe. En esas otras “democracias” precisamente no encaja el Estado de derecho porque ya no son “democracias electorales”, sino “autoritarismos electorales”. Sin diferenciar bien se deja de lado algo que es muy importante, tal vez más importante que la propia democracia, que es la vigencia del Estado de derecho, la protección de los derechos humanos, que depende del Estado de derecho, y la igualdad frente a la ley, que también depende del Estado de derecho.

El estudiioso de la ciencia política va a conocer que respecto al concepto de democracia, en América Latina se está pensando mucho en el igualitarismo a nivel económico, pero en primer lugar importa, a mi modo de ver, el igualitarismo respecto a la persona humana, la igualdad frente a la ley, la libertad que me garantiza la democracia constitucional representativa, y la legalidad. Incluye, por ejemplo, la seguridad de que a mí no me va a buscar la policía por la noche por algo que tiene que ver con la política, con mis convicciones, por algo que he pensado o dicho. El Estado de derecho es fundamental, lo que se pierde bastantes veces de vista, porque es lo común y corriente donde rige, salvo cuando de repente se pierde esa condición en nuestra vida, entonces se valoran de nuevo las libertades y garantías del Estado de derecho. No diferenciar entre Estados en los que el Estado de derecho es un objetivo fundamental, parte del concepto mismo de la democracia, y Estados que lo niegan y lesionan la legalidad, es una gran falacia.

Por lo tanto, hay que saber diferenciar y conceptualizar bien; eso es muy importante. Es necesario en el estudio serio de la ciencia política. Es intrínseco a la disciplina como ciencia. En los medios de comunicación a menudo no se diferencia. Justamente, el no diferenciar significa vender más, pero desde la academia hay que diferenciar, porque allí la lógica es la ciencia, es el análisis, es el conocimiento, y no la venta, no la ganancia. Las lógicas son diferentes, y eso se comprueba a través de la forma en que se diferencia.

JR: Y usted también ha dicho que hay que pasar de la cultura de la opinión a la cultura del argumento.

DN: Sí, bueno, es otra expresión de la misma idea de pensamiento. La opinión es liviana, emocional, y se vende bien, el argumento es más duro, racional, a veces pesado, y aunque lógico, mucho más difícil de captar. El ejercicio del argumento es costoso, pero al final rinde mucho más por el individuo, y rinde mucho más por el país. Con la pura opinión no se puede gobernar bien un país; con la emoción tampoco. Con la racionalidad, sí. Con los argumentos se puede convencer a la gente que tiene cierta racionalidad, y con el compromiso. El compromiso es un fenómeno de la racionalidad. La emocionalidad es más subjetiva; en política se asocia con el personalismo y la intolerancia. Dejar al otro de lado sin aceptar su postura, denigrar incluso al otro, eso proviene de la emocionalidad. La emocionalidad lleva también a la desconfianza. Con la racionalidad sí, se reconoce el derecho del otro a opinar, tomarlo bien en serio, respetar e integrar sus intereses. Esa mentalidad hay que aprenderla de joven, y si eso no se enseña en alguna parte, el joven no la puede interiorizar y practicar como ciudadano. Yo tengo la esperanza de que los jóvenes estudiosos de la ciencia política en sus planteamientos críticos a la política aprendan a portarse de otra manera y no solamente repetir, cuando les toque hacer un día política, cuando tengan que ejercer la política como profesión.

JR: Muchísimas gracias.

BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W. 1956, “Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts” [La sentencia del Tribunal Constitucional Federal que prohíbe el KPD], *Zeitschrift für Politik* [Revista de Política], IV.
- ABUKHALIL, A. 1994, “Women and Electoral Politics in Arab States”, en WILMA/ZIMMERMAN, J. F. (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*, Westport, CT, Greenwood Press.
- ACEVEDO, J. et al., 2011, “El sistema electoral en el Perú: diagnóstico, análisis y propuestas de reforma”, en PEASE GARCÍA/PEIRANO TORRIANI, G. (eds.), *La democracia y sus instituciones en debate. V Seminario de Reforma del Estado*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ACHAD, D./FLORES, M. 1997, *Gobernabilidad. Un reportaje de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ADAMS, J. 1792, *Défense des Constitutions américaines*, París, Chez Buisson.
- AIXELÀ, Y. 2009, “Las elecciones marroquíes de 2007: partidos políticos y discursos de género”, en ÁLVAREZ-OSSORIO, I./ZACCARA, L. (eds.), *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente medio y el Magreb*, Guadarrama, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- ALBRECHT, H./KÖHLER, K. (eds.) 2008, *Politischer Islam im Vorderen Orient. Zwischen Sozialbewegung, Opposition und Widerstand* [Islam político en el cercano Oriente. Entre movimiento social, oposición y levantamiento], Baden-Baden, Nomos.
- ALCÁNTARA, M. 1999, *Sistemas políticos de América Latina*, 2a. ed., 2 vols., Madrid, Tecnos.
- /TAGINA, M. L. (eds.) 2013, *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, México, Miguel Ángel Porrúa-IFE et al.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, I./ZACCARA, L. 2009, *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Medio Oriente y el Magreb*, Guadarrama, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- ARAUJO, J. O. 2011, *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.

- AUTH, J. 2006, *De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente*, mimeo, Santiago, Fundación Chile 21.
- AXTMANN, D. 1999, “Algeria”, en NOHLEN, D. *et al.* (eds.), *Elections in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- 2007, *Reform autoritärer Herrschaft in Nordafrika. Verfassungs- und Wahlrechtsreformen in Algerien, Tunesien und Marokko zwischen 1988 und 2004* [Reforma del régimen autoritario en el norte de África. Reformas constitucionales y electorales en Argelia, Túnez y Marruecos entre 1988 y 2004], Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- BAGEHOT, W. 2009, 1867, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press (Oxford World’s Classics).
- BARAS, M./BOTELLA, J. 1996, *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos.
- BARNÉS, J. 1998, “El principio de proporcionalidad”, *Cuadernos de Derecho Pú-
blico*, 5.
- BARREDA SUREDA, J. 2009, “Funciones, disfunciones e ineficiencias de las elecciones no democráticas en Egipto (1981-2008)”, en ÁLVAREZ-OSSORIO, I./ZACCARA, L. (eds.), *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente medio y el Magreb*, Guadarrama, Madrid, Ediciones del Oriente y del Me-
diterráneo.
- BARTOMEUS, O. (ed.) 2003, *La competencia política en la España de las autonomías*, Barcelona, ICPS.
- BEHNKE, J. 2003, “Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken” [De esca-
ños excedentes y vacíos legales], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52.
- 2003a, “Ein integrales Modell der Ursachen von Überhangmanda-
ten” [Un modelo integral de causas de los escaños excedentes], *Politische
Vierteljahrsschrift*, 44 (1).
- BEHRENDT, S./HANELT, Ch. P. (eds.) 1998, “Elections in the Middle East and North Africa”, Working Papers Presented to the Workshop of the Bertelsmann Foundation *Lessons in the Middle East and North Africa*, Brussels, 18-20 January 1998, München/Gütersloh, Bertelsmann Foundation.
- BENSON, R. L. 1968, *The Bishop Elect. A Study in Medieval Ecclesiastical Office*, Princeton, Princeton University Press.
- BEYME, K. von, 2009, “Prólogo”, en REYNOSO NÚÑEZ, J. y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (comps.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, IIJUNAM.
- BIRCH, A. H. 1964, *Representative and Responsible Government*, Londres, George Allen & Unwin.

- BLONDEL, J. 2006, “Evaluando el poder efectivo de los Congresos”, *Política. Revista de Ciencia Política*, 47.
- BOBBIO, N. 1984, “Die Mehrheitsregel: Grenzen und Aporien” (La regla de la mayoría: límites y aporías), en GUGGENBERGER, B./OFFE, C. (eds.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel* [En los límites de la democracia mayoritaria. Política y sociología de la regla mayoritaria], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- 1985, “El poder y el derecho”, en BOBBIO, N./BOVERO, M., *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo.
- 1986, *El futuro de la democracia*, México, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica.
- 1996, *El futuro de la democracia*, 2a. ad., México, Fondo de Cultura Económica.
- BOGDANDY, A. von, 2014, *Ius constitutionale commune latinoamericano*, documento interno MPI, Heidelberg, MPI.
- /FIX-FIERRO, H./MORALES ANTONIAZZI, M. 2014, *Ius constitutionale commune* en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos, México, UNAM y otros.
- BOGDANOR, V. 1983, “Conclusion: Electoral Systems and Party Systems”, en BOGDANOR, Vernon/BUTLER, D. (eds.), *Democracy and Elections, Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BONAVIDES, P. 2006, “Constitucionalismo social y democracia participativa”, en VALADÉS, D./CARBONELL, M. (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo*, México, UNAM, tomo I.
- BRAUNIAS, K. 1932, *Das parlamentarische Wahlrecht. Ein Handbuch über die Bildung gesetzgebender Körperschaften in Europa* (El derecho electoral para el parlamento. Un manual sobre la integración de cuerpos legislativos en Europa), 2 tomos, Berlin/Leipzig, de Gruyter.
- BREA, R./DUARTE, I./SELIGSON, M. 2005, *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra *et al.*
- BREWER-CARÍAS, A. R. 1988, *Problemas del Estado de partidos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- 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.

- 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, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 25-27 de julio de 2007 (en www.allanbrewercarias.com).
- 2008, “Reforma electoral en el sistema político en Venezuela”, en ZOVATTO, D./OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM.
- 2009, “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)”, en REYNOSO NÚÑEZ, J./SÁNCHEZ DE LA BARQUERA y ARROYO, H. (coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.
- BROWNLEE, J. 2007, *Authoritarianism in the Age of Democratization*, Cambridge, CUP.
- 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).
- BURDEAU, G. 1956, *La démocratie*, Neuchatel, Ed. du Seuil.
- BUSOLT, G./SWOBODA, H. 1920-1926, *Griechische Staatskunde* (Estudios cívicos griegos), 3a. ed., 2 tomos, Múnich, C. H. Beck.
- BUSTOS, R. 2010, “Elecciones y cambio político en Argelia (1990-2009)”, en, PAREJO, M. A. (coord.), *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- CAMPOS, M. 2011, “Sobre el sistema de gobierno: reflexiones en torno al presidencialismo en el Perú”, en PEASE GARCÍA, H./PEIRANO TORRIANI, G. (eds.), *La democracia y sus instituciones en debate. V Seminario de Reforma del Estado*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CAPO GIOL, J. 2000, “El bucle de la gobernabilidad: opinión pública y pactos en las elecciones de 1996”, en MATAS, J. (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, ICPS.
- CARBONELL, M. (comp.) 2005, *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- /CARPIZO, J./ZOVATTO, D. (eds.) 2009, *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, UNAM.
- CARPIZO, J. 1978, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XIX.
- 1999, “¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales I*, México, UNAM.

- 2007, *Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina*, México, UNAM.
- CARRERAS, F. de/VALLÈS, J. M. 1977, *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, Blume.
- CARRILLO FLÓREZ, F. (ed.) 2001, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, IDB.
- CARTER CENTER 2011, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia. Final Report*, Atlanta, Carter Center.
- 2012a, *Presidential Election in Egypt. Final Report*, Atlanta, Carter Center.
- 2012b, *General National Congress Elections in Libya. Final Report*, Atlanta, Carter Center.
- CAVAROZZI, M./ABAL MEDINA, J. A. (comps.), 2002, *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- COMBELLAS, R. 2010, “La Venezuela de la V República: la reforma política y sus implicancias institucionales”, en TANAKA, M./JÁCOME, F. (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- CONDORCET, N. Marquis de, 1785, *Essai sur l'application de l'analyse de la probabilité des décisions rendues à la pluralité de voix*, Paris, Imprimerie Royale.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (ed.) 1997, *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- CONSIDÉRANT, V. 1846, *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection veridique*, Ginebra, Imprimerie G. Fallot.
- CONSTANT, B. 1837, *Cours de politique constitutionnelle*, 3a. ed., Paris, Didier.
- CÓRDOVA VIANELLO, L. 2008, “Reforma electoral y cambio político en México”, en ZOVATTO, D./OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA.
- /SALAZAR UGARTE, P. 2007, “La agenda electoral pendiente”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LVII, 247.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO 2006, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Latinobarómetro.
- 2013, *Informe Latinobarómetro 2013*, Santiago, Latinobarómetro.
- COSSÍO, J. R. 2002, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, México, IFE.
- COX, G. W. 1997, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

- CRESPO MARTÍNEZ, I. 2009, “El *ballotage* en América Latina”, en REYNOSO NÚÑEZ, J./SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.
- /MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, A. (eds.) 2005, *Política y gobierno en América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- /GARRIDO RUBIA, A. 2008, *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*, México, Jurado Nacional de Elecciones/Porrúa.
- DAHL, R. A. 1956, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Chicago University Press.
- 1971, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven & Londres, Yale University Press.
- 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven/London.
- DALLA VÍA, A. R. 2008, “Reforma electoral en Argentina”, en ZOVATTO, Daniel/OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA.
- DA SILVA, V. A. 2013, “A Continuum of Electoral Systems? (Or, Why Law and Legislation Need Typologies)”, *The Theory and Practice of Legislation*, 1 (2).
- DE BORDA, J.-Ch. 1784, “Mémoire sur les élections au scrutin”, *Mémoires de l'Académie Royale des Sciences*, Paris, Année 1781.
- DEHESA, G. I. 1998, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial, América del Sur”, en NOHLEN, D./FERNÁNDEZ, M. (eds.).
- DERATHÉ, R. 1974, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, J. Vrin.
- DE RIZ, L. 2009, “Reforma política y cultura política: el caso argentino”, en REYNOSO NÚÑEZ, J./SÁNCHEZ DE LA BARQUERA y ARROYO, H. (coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.
- D'HONDT, V. 1878, *La représentation proportionnelle*, Gent.
- 1882, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruselas.
- DJAZIRI, M. 2010, “Estado y poder en Libia. Un sistema político en transición”, en PAREJO, M. A. (coord.), *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- DUARTE, I./ESPINAL, R. 2008, “Reformas políticas en América Latina: República Dominicana”, en ZOVATTO, Daniel/OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA.

- DUVERGER, M. *et al.* 1950, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin.
- 1951, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin (3a. ed., 1958).
- 1954, *Political Parties*, Nueva York, Wiley.
- 1955, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France (4a. ed., 1968).
- 1957, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica (2001: 17a. ed.).
- 1959, *Die politischen Parteien* [Los partidos políticos], Tübinga, Mohr.
- 1968, *Sociología política*, Barcelona, Ariel.
- 1984, “Which is the Best Electoral System?”, en LIJPHART, A./GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.
- 1986, “Duverger’s Law: Forty Years Later”, en GROFMAN, B./LIJPHART, A. (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.
- ESCHENBURG, T. 1970, *Der Mechanismus der Mehrheitsentscheidung* [El mecanismo de la decisión por mayoría], multicopiado, Tübinga.
- FALTER, J. W. 2006, “Behavioralism”, en NOHLEN, D. *et al.*, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Porrúa.
- FERREIRA RUBIO, D./GORETTI, M. 1994, “El gobierno por decreto en Argentina (1983-1993)”, *El Derecho*, XXXII (8525).
- FLORA, P. 1981, “Stein Rokkans Makro-Modell der politischen Entwicklung Europas” [Macromodelo de Stein Rokkan del desarrollo político de Europa], *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* [Revista de Colonia sobre Sociología y Psicología Social], 33.
- FRAENKEL, E. 1968, “Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat” [El componente representativo y plebiscitario en el Estado constitucional democrático], en RAUSCH, H. (ed.), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung* [En torno a la teoría y a la historia de la representación y de la Constitución representativa], Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- 1973, *Reformismus und Pluralismus*, Hamburgo, Hoffmann und Campe.
- FROMME, F. K. 1960, *Von der Weimarer Republik zum Bonner Grundgesetz* [De la República de Weimar a la Ley Fundamental], Tübingen, Mohr.
- FROWEIN, J. Abr. 1974, “Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht” [La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho electoral], *Archiv des öffentlichen Rechts* (Archivo de Derecho Público), 99.

- FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (ed.), 2008, *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- GALLAGHER, M./MITCHELL, P. (eds.) 2008, *The Politics of Electoral Systems*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press.
- GARCÍA MONTERO, M. 2009, *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GARRIDO, A./MARTÍNEZ, M. A./PARRA, F. 2011, *Accountability, democracia y reforma política en México*, México, Siglo XXI.
- GEHRLEIN, W. V. 2006, *Condorcet's Paradox*, Berlin/Heidelberg, Springer.
- GÉRARD, Ph. 1993, “Volonté générale, délibération et principe de majorité”, en SCHRECKENBERGER, W. (ed.), *Praktische Vernunft, Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* [Razón práctica, legislación y ciencia del derecho], tomo 3, suplemento ARSP, Stuttgart, Steiner.
- GEYERHAHN, S. 1902, *Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung* [El problema de la representación proporcional], Tübinga/Leipzig, Verlag Mohr.
- GIERKE, O. 1913, “Über die Geschichte des Majoritätsprinzips” (Sobre la historia del principio mayoritario), en VINOGRADOFF, P. (ed.), *Essays on Legal History*, Londres, Oxford University Press.
- GRANADOS ROLDÁN, O. 2006, “Pistas sobre la incertidumbre electoral mexicana”, en MOLINA PIÑERO, L. J. et al. (comps.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral*, México, Porrúa.
- GROFMAN, B./LIJPHART, A. (eds.), 1986, *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.
- GROMPONE, R./BARRENECHEA, R. 2010, “Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática en Perú”, Tanaca/Jácome.
- GROTZ, F. 2000, *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa* [Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa oriental central], Opladen, Leske & Budrich.
- 2000a, “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 alemán. Un análisis de las causas de surgimiento de los escaños excedentes desde la reunificación], *Politische Vierteljahrsschrift* 41(4).
- GUGGENBERGER, B./OFFE, C. (eds.), 1984, *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel* [En los límites de la democracia]

- cia mayoritaria. Política y sociología de la regla de la mayoría], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- GUTIÉRREZ, P./ZOVATTO, D. (coord.), 2011, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional/UNAM/OEA.
- HABERMAS, J. 1999, “Drei normative Modelle der Demokratie” [Tres modelos normativos de la democracia], en *ibidem, Die Einbeziehung des Anderen* [La inclusión del otro], Francfort, Suhrkamp.
- HAGENBACH-BISCHOFF, E. 1882, *Die proportionale Vertretung bei den Basler Grossratswahlen* [La representación proporcional para la elección del Gran Consejo de Basilea], Basel, H. Georg.
- 1888, *La majorité absolue remplacée par la représentation proportionnelle*, Basel, H. Georg.
- HARE, Th. 1859, *The Election of Representatives Parliamentary and Municipal. A Treatise*, Londres, Longman.
- HARTMANN, Christof 2007, *Wandel durch Wahlen? Wahlen, Demokratie und politischer Wandel in der arabischen Welt* [;Cambio a través de elecciones? Elecciones, democracia y cambio político en el mundo árabe], Wiesbaden, Reichert-Verlag.
- HEINBERG, J. G. 1926, “History of the Majority Principle”, *The American Political Science Review*, 20.
- HERMENS, F. A. 1941, *Democracy or Anarchy*, Indiana, University of Notre Dame Press (versión alemana 1951).
- 1968, *Demokratie oder Anarchie. Untersuchungen über die Verhältniswahl* [Democracia o anarquía. Investigaciones sobre la representación proporcional], 2a. ed., Colonia/Opladen, Westdeutscher Verlag.
- HERMET, G. 1989, *El pueblo contra la democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- /ROUQUIÉ, A./LINZ, J. 1986, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ BRAVO, J. 1997, “Los sistemas electorales”, en DEL ÁGUILA, R. (ed.), *Ciencia política*, Madrid, Trotta.
- HERNÁNDEZ, J. 2006, “Organización electoral y credibilidad. Caso Venezuela (1989-2005)”, *Cuestiones Políticas*, 37.
- HEUN, W. 1983, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Grundlagen, Struktur, Begrenzungen* [El principio mayoritario en la democracia. Fundamentos, estructura, límites], Berlín, Duncker & Humblot.
- HEYL, A. von 1975, *Wahlfreiheit und Wahlprüfung* [Libertad de elección y censurado electoral], Berlín, Duncker und Humblot.

- HOSKIN, G./GARCÍA SÁNCHEZ, M. (comp.), 2006, *La reforma política de 2003*, Bogotá, Uniandes y Ceso.
- INTERNATIONAL IDEA (ed.), 1997, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, International IDEA.
- IPSEN, J. 1987, “Das Zwei-Stimmen-System des Bundeswahlgesetzes – reformbedürftig?” [¿Es necesario reformar el sistema de dos votos de la ley electoral federal?], *Juristische Arbeitsblätter* (Hojas de trabajo jurídicas).
- JARAMILLO, J. F. 2005, “Colombia: el difícil camino de la renovación política”, en PARLAMENTO ANDINO (ed.).
- JESSE, E. 2003, “Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts” [Propuestas de reforma para la modificación del derecho electoral], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 41 (4).
- JONES, M. P. 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame/Londres, Notre Dame University Press.
- KATZ, R. S. 2008, “Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms”, en GALLAGHER, M./MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press.
- KLEIN, H. H. 2008, “Eine klare Wahl” [Una elección clara], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14, August, 7.
- KOCH, C. 2009, *Verfassung im Kraftfeld von Krieg und Frieden. Von der konkurrenz-zur konkordanzdemokratischen Verfassung im Libanon* [Constitución en el ámbito del poder de la guerra y la paz. De la Constitución de democracia de competencia a la de concordancia en el Líbano], Baden-Baden, Nomos.
- KONOPCZYNSKI, E. W. 1930, *Le liberum vetro. Etude sur le développement du principe majoritaire*, Paris, Ladislav.
- KORNBLITH, M. 2006, “Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral”, *Desafíos* (Bogotá), 14.
- KÖHLER, M. A. 1995, “Wahlen-Partizipation-Demokratie? Der Einfluß von Wahlen auf die Entwicklung der parlamentarischen Systeme und der politischen Parteien im Nahen und Mittleren Osten” [¿Elecciones-participación-democracia? La influencia de las elecciones en el desarrollo de los sistemas parlamentarios y de los partidos políticos en el cercano y medio Oriente], en STEINBACH, U./NIENHAUS, V. (eds.), *Entwicklungs-zusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen und Erfahrungen aus Afrika und Nahost* [Cooperación para el desarrollo en la cultura, derecho y economía. Fundamentos y experiencias de África y el cercano Oriente], Opladen, Leske & Budrich.

- KRENNERICH, M. 2009, “!Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla”, en REYNOSO NÚÑEZ, J./SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (eds.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.
- KROCKOW, Ch. Graf von 1985, “Die liberale Demokratie” (La democracia liberal), en FETSCHER, I./MÜNKLER, H. (eds.), *Politikwissenschaft* (Ciencia política), Reinbek, Rowohlt.
- KROPP, S./SCHÜTTEMEYER, S. S./STURM, R. (eds.) 2002, *Koalitionen in West- und Osteuropa* [Coaliciones en Europa occidental y oriental], Opladen, Leske+Budrich.
- LANDAU, J./ÖZBUDUN, E./TACHAU, F. 1980, *Electoral Politics in the Middle East*, London, Croom Helm/Stanford, CA, Hoover Institution Press.
- LANZARO, J. 2001, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- 2008, “Uruguay: reformas políticas en la nueva etapa democrática”, en ZOVATTO, D./OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM.
- LATINOBARÓMETRO, 2013, *Informe 2013*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- LAYNE, L. L. (ed.), 1987, *Elections in the Middle East. Implications of Recent Trends*, Boulder, CO/London, Westview Press.
- LAZARTE ROJAS, J. 2008, “Reforma electoral en Bolivia”, en ZOVATTO, D./OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM.
- 2009, “¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia”, en REYNOSO NÚÑEZ, J./SÁNCHEZ DE LA BARQUERA y ARROYO, H. (coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- 2013, *Bolivia: Asamblea constituyente. ¿El pacto era necesario, por qué no fue posible?*, La Paz.
- LECLERCQ, C. 1971, *Le principe de la majorité*, Paris, Armand Colin.
- LEININGER, J. 2009, “Religión, democratización y promoción internacional de la democracia”, en REYNOSO NÚÑEZ, J./SÁNCHEZ DE LA BARQUERA y ARROYO, H. (coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.

- LENZ, Ch. 1995, *Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments* (Un procedimiento uniforme para la elección del Parlamento Europeo), Baden-Baden, Nomos.
- LEVINE, D. H./MOLINA, J. E. 2011, *The Quality of Democracy in Latin America*, Bouldor, Lynne Rienner.
- LIJPHART, A. 1968, *The Politics of Accomodation*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.
- 1984, “Advances in the Comparative Study of Electoral Systems”, *World Politics*, 36.
- 1984, “Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems”, en LIJPHART, A./GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.
- 1985, “The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey”, *Electoral Studies* 4 (1).
- 1988, *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. A Critique, Re-Analysis, and Update of Rae's Classic Study*, IPSA-Paper XIV World Congress, Washington, D. C.
- 1990, “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1990”, *American Political Science Review* 84 (2).
- 1991, “Constitutional Choices for New Democracies”, *Journal of Democracy*, 2 (1).
- 1994, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press (versión española, 1995: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CEC).
- 1994a, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, en LINZ, J. J./VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- 1999, *Patterns of Democracy*, New Haven/London (segunda edición, 2012).
- 2008, “Forword”, en GALLAGHER, M./MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- 2012, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2a. ed., New Haven & Londres, Yale University Press.
- /GROFMAN, B. (eds.), 1984, *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York, Agathon Press.

- /WAISMAN, C. (eds.) 1996, *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europa and Latin America*, Boulder/Oxford.
- LINDNER, R./SCHULTZE, R. O. 2005, “United States of America”, en NO-HLEN, D. (ed.) 2005, *Elections in the Americas*, primer tomo, Oxford, Oxford University Press.
- LINZ, J. J. 1994, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?”, en LINZ, J. J. /VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, S. M./Rokkan, St. (eds.), 1967, *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press.
- 1967, “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”, en LIPSET, S. M./ROKKAN, St. (eds.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives*, New York, The Free Press.
- LOCKE, J. 1924 (1689), *Two Treatises of Civil Government*, 2 tomos, Londres, J. M. Dent & Sons.
- LOEWENSTEIN, K. 1978, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel.
- LÓPEZ GARCÍA, B. et al. (eds.), 1991, *Elecciones, participación y transiciones políticas en el norte de África*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores/Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe.
- LÓPEZ, S. 2014, “Gracias a la regla de las reglas”, *La República* (Lima), 3.4.2014.
- LÖSCHE, P. 2004, “Do Electoral Systems Matter? Überlegungen am Beispiel Neuseelands” [Do Electoral Systems Matter? Reflexiones sobre el ejemplo de Nueva Zelanda], *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (2).
- LUST-OKAR, E. 2004, “Divided They Rule. The Management and Manipulation of Political Opposition”, *Comparative Politics*, 37.
- 2005, *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- 2006, “Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan”, *Democratization*, 13.
- /AMANEY, Jamal 2002, “Rulers and Rules. Reassessing Electoral Laws and Political Liberalization in the Middle East”, *CPS*, 35, 3.
- MACKENZIE, W. J. W. 1962, *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos.
- 1964, *Free Elections. An Elementary Textbook*, 2a. ed., Londres.
- MAINWARING, S./SHUGART, M. S. (eds.), 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- MARSILIUS von Padua 1958 (1324), *Der Verteidiger des Friedens* (Defensor Pacis), 2 tomos, Dramstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- MARTÍNEZ FUENTES, G./MONTABES PEREIRA, J. 2010, “Las elecciones en Túnez”, en PAREJO, M. A. (coord.), *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- MARTÍNEZ, R. (ed.), 2004, *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona, Institut de Ciències polítiques i Socials.
- MATAS, J. (ed.), 2000, *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, ICPS.
- MAYORGA, R. A. (ed.) 1992, *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- MAYORGA, F. 2010, “Bolivia: el azaroso de la reforma política”, en TANAKA, M./JÁCOME, F. (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- MEYER, H. 1973, *Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahl-systematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz* [Sistema electoral y orden constitucional. Significado y límites de la configuración del sistema electoral según la Ley Fundamental], Frankfurt/Main, Metzler-Verlag.
- 1987, “Demokratische Wahl und Wahlsystem” [Elección democrática y sistema electoral], en ISENSEE, J./KIRCHHOF, P. (comp.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* [Manual del derecho del Estado de la República Federal de Alemania], Band 2, Tübingen, Mohr.
- 1994, “Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlass der Bundestagswahl” [El excedente y otros temas amenos con motivo de la elección parlamentaria de 1994], *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 77.
- 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.
- MILL, J. S. 1948 (1861), *Considerations on Representative Government*, Londres, Basil Blackwell.
- MIRABEAU, Comte de (Riquetti, H.-G.) 1834, “Sur la représentation illégale de la nation provençale dans ces états actuels et sur la nécessité de convoquer une assemblée générale des trois ordres”, *Oeuvres de Mirabeau*, Paris, Lecointe et Pougin, 8 Bde., tomo 1, 3-21 (orig. 1789).
- MISCH, A. 1974, *Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1933*

- (El sistema electoral, entre teoría y táctica. Sobre la cuestión de la elección por mayoría y la representación proporcional en el programa de la socialdemocracia hasta 1933), Berlín, Duncker & Humblot.
- MITTEIS, H. 1944, *Die deutsche Königswahl* (La elección alemana del rey), 2a. ed. Munich (reimpresión, 1975), Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- MOLINA, J. E./THIBAUT, B. 2005, “Venezuela”, en NOHLEN, D. (ed.), *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford, Oxford University Press.
- 2005, “‘Las morochas’ defraudan la ley y la Constitución”, *La Nación*, Caracas, 13 de abril, .
- MONTABES, J. (ed.), 1998, *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Parlamento de Andalucía.
- 1999, *Las otras elecciones. Los procesos y sistemas electorales en el Magreb*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- 1999a, “Tunisia”, en NOHLEN, D./KRENNERICH, M./THIBAUT, B. (eds.), *Elections in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- /PAREJO FERNÁNDEZ, M. A. (1999) “Morocco”, NOHLEN, D./KRENNERICH, M./THIBAUT, B. (eds.), *Elections in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- MONTERO, J. R. *et al.* 1994, *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- 1997, “El debate sobre el sistema electoral: rendimiento, criterios, propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*.
- /GUNTHER, R. 1994, “Sistemas ‘cerrados’ y listas ‘abiertas’. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España”, en MONTERO J. R. *et al.* 1994, *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MÜLLER, C. 1966, *Das imperitive und das freie Mandat* (El mandato imperativo y el mandato libre), Leiden, A. W. Sijthoff.
- NEGRETTO, G. 2006, “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers and Presidential Elections in Latin America”, *Journal of Politics*, 68 (2).
- NOHLEN, D. 1969, “Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik” [Introducción conceptual en la sistemática electoral], en STERNBERGER, D./VOGEL, B. (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [La elección de los parlamentos y otros órganos del Estado], Berlín, De Gruyter.

- 1978, *Wahlsysteme der Welt* [Sistemas electorales del mundo], Múnich, Piper.
- 1981, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- 1981a, “La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16.
- 1983, “Reforma del sistema electoral español. Conveniencias, fórmulas y efectos políticos”, *Revista de Estudios Políticos*, 34.
- 1984, “Two Principles of Representation”, en LIJPHART, A./GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.
- 1984a, “Changes and Choices in Electoral Systems”, en LIJPHART, A./GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.
- 1984b, “Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional”, *Revista de Estudios Políticos*, 42.
- 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.
- 1991, “Transiciones políticas y regímenes electorales”, en LÓPEZ GARCÍA, B. et al. (eds.), *Elecciones, participación y transiciones políticas en el norte de África*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores/Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe.
- 1995, *Electoral System: Options for Pakistan*, Islamabad, Friedrich Ebert-Stiftung.
- 1996, “La trilogía sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos”, en LIPSET, S. M./NOHLEN, D./SARTORI, G., *Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos*, San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- 1997, *Sistemas electorales en Europa del este. Génesis, crítica, reforma*, México, IFE.
- 1998, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., revisada y ampliada, México, Fondo de Cultura Económica (3a. ed. revisada y aumentada 2004).
- 1998a, “Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya i Espanya”, *Diàlegs* 1, 1, 63-95, y 2.
- 2000, “Binominal electoral system”, en ROSE, R. (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C., Congressional Quarterly Press, 24.

- *et al.* 2000a, “Electoral Systems in Independent Countries”, en ROSE, R. (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C.
- 2003, *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por C. Zilla, México, UNAM.
- 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., revisada y ampliada, México, Fondo de Cultura Económica.
- (ed.), 2005, *Elections in the Americas*, 2 vols., Oxford, Oxford University Press.
- 2006, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, editado e introducido por R. Ortiz Ortiz, México, Porrúa/UNAM.
- 2006a, “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política*, 26 (1).
- *et al.* 2006b, *Diccionario de Ciencia Política. Conceptos, métodos, teorías*, 2 vols., México, Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- 2007, “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en NOHLEN, D./ZOVATTO, D./OROZCO, J./THOMPSON, J. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- 2007a., *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos políticos], 5a. ed., Verlag Barbara Budrich, Opladen.
- 2008, *Sistemas electorales en su contexto*, edición y prólogo de J. Reynoso Núñez, México, UNAM.
- 2008a., *Derecho y política en su contexto*, introducción de P. Salazar Ugarte, México, UNAM.
- 2008b, “Instituciones y cultura política”, en NOHLEN, D., *Derecho y política en su contexto*, México, UNAM.
- 2009, *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], 6a. ed., Opladen, Leske & Budrich.
- 2009a., “La reforma necesaria al sistema electoral alemán. El principio de igualdad de logro del voto como *idée fixe* en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 3 de julio de 2008”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tercera época, vol. 1, núm 4.
- 2010, “Wahlen und Wahlsysteme” [Elecciones y sistemas electorales], en LAUTH, H.-J. (ed.), *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, 3a. ed., Wiesbaden, VS-Verlag.

- 2010a, *Ciencia política y democracia en su contexto*, edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, Quito, Tribunal Contencioso Electoral.
- 2010b, “Elections and Electoral Systems”, en NOHLEN, D./STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos.
- 2010c, “France”, en NOHLEN, D./STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe*, Baden-Baden, Nomos.
- 2011, *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2011a, “El presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto”, *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, 74.
- 2012, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Quito, Instituto de la Democracia (segunda edición revisada y ampliada 2015, Madrid, Tecnos).
- 2012a, *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, Madrid, Marcial Pons.
- 2013, *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y otros.
- 2013a, “Die Politik des Sonderwegs. Wahlsysteme als Rechtsfrage” [La política del camino propio. Sistemas electorales como cuestión de derecho], en ARMINGEON, K. (ed.), *Staatstätigkeit, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt* [Actividades del Estado, partidos y democracia. Libro homenaje], Wiesbaden, Springer VS (por aparecer).
- 2013b, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista Española de Ciencia Política*, 31.
- 2014, *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], 7a. ed., revisada y ampliada, Opladen, Leske & Budrich.
- 2014a, *Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- 2014b, *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Granada, Editorial Universidad de Granada.
- 2015, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, 2a. ed., revisada y ampliada, Madrid, Tecnos.
- /FERNÁNDEZ, M. (eds.) 1991, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- /FERNÁNDEZ, M. (eds.) 1998, *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- /GROTH, F./HARTMANN, C. (eds.), 2001, *Elections in Asia and the Pacific*, 2 vols., Oxford, Oxford University Press.

- /KASAPOVIĆ, M. 1996, *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Sistemas electorales y cambios de sistema en Europa oriental], Opladen, Leske & Budrich.
- /KRENNERICH, M./THIBAUT, B. (eds.) 1999, *Elections in Africa*, Oxford, Oxford University.
- /NOHLEN, N. 2007, “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral al debate —con una mirada a Venezuela—”, *Revista de Derecho Público* (Caracas), 109 (enero-marzo).
- /PICADO, S./ZOVATTO, D. (eds.) 1998, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- /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”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 30, 179-200.
- /STÖVER, Ph. (eds.) 2010, *Elections in Europe*, Baden-Baden, Nomos.
- /ZOVATTO, D./OROZCO/J./THOMPSON, J. (eds.), 2007, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- NORRIS, P. 2008, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NORRIS, P./FRANK, R. W./MARTÍNEZ, I./COMA, F. 2014, *The Year in Elections, 2013. The World's Flawed and Failed Contests*, Sydney et al.; en www.electoralintegrityproject.com
- NUSCHELER, F. 1969, *Walter Bagehots Modell parlamentarischer Regierung in der englischen Verfassungstheorie* [El modelo de Walter Bagehot sobre el gobierno parlamentario en la teoría constitucional inglesa], Meisenheim am Glan, Anton Hain-Verlag.
- O'DONNELL, G. 1994, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (1).
- OJEADA GARCÍA, R. 2010, “Reflexiones sobre la evolución del sistema político en Mauritania”, en PAREJO, M. A. (coord.) 2010, *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. 2012, “Consideraciones sobre la parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina”, en HÄBERLE, P./GARCÍA BELAUNDE, D. (eds.), *El control del poder. Libro homenaje a Diego Valadés*, Lima, Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- ORTEGA, C. 2004, *Los sistemas de voto preferencial. Un estudio de 16 democracias*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- OWEN, R. 1993, “The Practice of Electoral Democracy in the Arab East and North Africa, Some Lessons from Nearly a Century’s Experience”, en GOLDBERG, E./RESAT, K./JOEL, M. (eds.), *Rules and Rights in the Middle East*, Seattle, WA, University of Washington Press.
- 2000, *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, 2a. ed., London, Routledge.
- PACHANO, S. 1998, *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Quito, FLACSO.
- 2008, “Partidos, alternancia y volatilidad en Ecuador y Perú”, en FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (ed.), *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- PACHANO, S. 2010, *Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador*, en TANAKA/JÁCOME, F. (eds.) 2010, *Desafío de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- PADILLA MORENO, D. 2008, “La responsabilidad del Estado por la falta de efectividad del proceso de integración andina”, *FORO. Revista de Derecho*, Universidad Andina Simón Bolívar, 9.
- PALLARÉS, F. 1981, “La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas”, *Revista de Estudios Políticos*, 23.
- PANIZZA, F. 2000, “Beyond Delegative Democracy”, *Latin American Studies*, 32.
- PAPPI, F. U. 1989, “Konfliktlinien” [Líneas de conflicto], en NOHLEN, D. (ed.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, tomo I, Munich, Piper.
- /SHIKANO, S. 2007, *Wahl und Wählerforschung* [Elecciones e investigación electoral], Baden-Baden, Nomos.
- PARAMIO, L. 2008, “Alternancia política y ruptura institucional”, en FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (ed.), 2008, *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- PAREJO, M. A. (coord.), 2010, *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- PARLAMENTO ANDINO (ed.) 2005, *Sistemas electorales andinos*, Bogotá, Parlamento Andino.
- PASQUINO, P. 2010, “Le principe de la majorité: nature et limite”, *La Vie des idées*, París, 14 de diciembre.
- 2011, “La minorité décisive”, *La Vie des idées*, París, 2 de diciembre.

- PAWELKA, P. 2008, *Der Staat im Vorderen Orient. Konstruktion und Legitimation politischer Herrschaft* [El Estado en el cercano Oriente. Construcción y legitimación del poder político], Baden-Baden, Nomos.
- PAYNE, J. M. et al. 2006, *La política importa*, Washington, D. C., BID-IDEA.
- PEASE GARCÍA, H. 1999, *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2008, *Reforma política: para consolidar el régimen democrático*, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- /PEIRANO TORRIANI, G. (eds.), 2011, *La democracia y sus instituciones en debate. V Seminario de Reforma del Estado*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PEHLE, H. 1999, “Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungereimtheiten” [¿Debe reformarse el derecho electoral en la Federación y en los *Länder*? Un balance de sus carencias y absurdos], *Gegenwart*, 2.
- PETKOFF, T. 2008, “Venezuela, ¿dónde estamos parados?”, en FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (ed.), *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- POIER, K. 2001, *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht* [Sistema electoral mayoritario abierto a las minorías], Viena, Böhlau.
- PORRAS NADALES, J. A. (ed.) 1996, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Civitas.
- PRIPSTEIN POSUSNEY, M. 1998, “Behind the Ballot Box: Electoral Engineering in the Arab World”, *MER*, 28, 4.
- 2002, “Multi-Party Elections in the Arab World: Institutional Engineering and Oppositional Strategies”, *SCID*, 36, 4.
- 2004, “Enduring Authoritarianism. Middle East Lessons for Comparative Theory”, *Comparative Politics*, 37, 1.
- 2005, “Multiparty Elections in the Arab World: Election Rules and Opposition Responses”, en PRIPSTEIN POSUSNEY, M./PENNER ANGRIST, M. (eds.), *Authoritarianism in the Middle East. Regimes and Resistance*, Boulder, Lynne Rienner.
- PRZEWORSKI, A. 2010, *Democracy and the Limits of Self-Government*, New York, Cambridge University Press.
- PUFENDORF, S. 1672, *De jure naturae et gentium, libri octo*, Londini Scanorum, Junghans & Haberegger.

- PUKELSHEIM, F. 2000, “Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate” [Distribución de escaños en la representación proporcional: peso de representación de los escaños], *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 83 (1).
- RACHADELL, M. 2007, “Consagración, auge y declinación del principio de representación proporcional en el derecho electoral venezolano”, *Revista Politeia* 39 (2).
- RAE, D. W. 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press (2a. ed. 1971).
- 1977, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Estudio comparativo*, Madrid, Ediciones CITEP.
- RAMA, G. W. 1987, *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Montevideo, Grupo Editor Latinoamericano.
- REÑIÙ VILAMALA, J. M. 2013, *Pactar por gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multilevel*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- REPORT of the Royal Commission on the Electoral System 1986, *Towards a Better Democracy*, Wellington.
- RIES, M. 1999, “Egypt”, en NOHLEN, D./KRENNERICH, M./THIBAUT, B. (eds.), *Elections in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- RIVERO, L. F. 1827, *Lecciones de política, según los principios del sistema popular representativo*, París, Imprenta de Gaultier-Laguonie.
- RODRÍGUEZ, L. M. 2015, *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño*, San Salvador, FUSADES.
- ROKKAN, St. 1968, “Electoral Systems”, *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed., Sills, D. L.), Nueva York, vol. 5, 6-21. Reprint of a revised version en ROKKAN, St., *Citizens, Elections, Parties*, Nueva York, 1970.
- 1970, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Oslo, Universitetsvorlaget.
- 2000, *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora* [Estado, nación y democracia en Europa. La teoría de Stein Rokkan a partir de sus trabajos compilados, reconstruidos e introducidos por Peter Flora], Frankfurt del Meno, Suhrkamp.
- ROSE, R. 1982, “Choice in Electoral Systems. The Political and Technical Alternatives”, *Studies in Public Policies*, 108, Strathclyde-Glasgow.
- ROSE, R. (ed.) 2000, *International Encyclopaedia of Elections*, Washington, D. C., Congressional Quarterly.

- ROSANVALLON, P. 2010, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid, Espasa.
- ROUSSEAU, J. J. 1826, “Du contrat social”, *Oeuvres Complètes de J. J. Rousseau*, 2a. ed., tomo 6, París (orig. 1762).
- RUIZ-RICO RUIZ, G./GAMBINO, S. (coord.), 1996, *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SABSAY, D. 1991, “El sistema de doble vuelta o ‘ballotage’”, *Lecciones y Ensayos*, 62, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- SALAZAR UGARTE, P. 2006, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM.
- 2014, *Política y derecho. Derechos y garantías*, México, Fontamara.
- SÁNCHEZ, S. 2009, “Sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, en CARBONELL, M./CARPIZO, J./ZOVATTO, D. (eds.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, UNAM.
- SANTAMARÍA, J. 1994 “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”, en MONTERO, J. R. et al., *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SARTORI, G. 1976, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 1983 (1986), “The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods”, mimeo, 1986 en GROFMAN, B./LIJPHART, A. (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.
- 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ, Chatham House.
- 1994, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Hounds-mills/Basingstoke y Londres, McMillan.
- 2000, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- 2003, *Ingeniería constitucional comparada*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- 2003, “La transición de México, ¿hacia dónde?”, en *ibidem, Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 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.

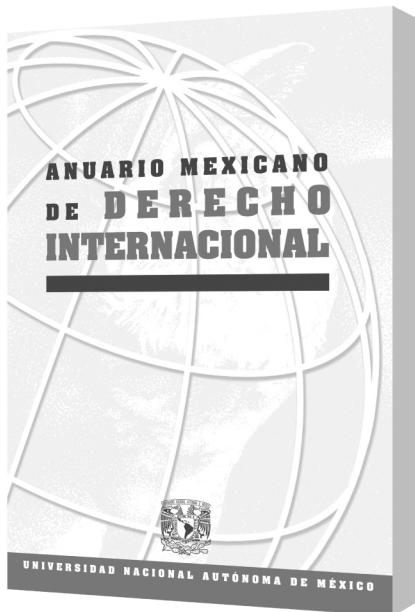
- SCHEUNER, U. 1973, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie* [El principio mayoritario en la democracia], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- SCHLUMBERGER, O. (ed.) 2007, *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford, Stanford University Press.
- 2008, *Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung* [Autoritarismo en el mundo árabe. Causas, tendencias y promoción internacional de la democracia], Baden-Baden, Nomos.
- SCHMID, P. 1926, *Der Begriff der kanonischen Wahl in den Anfängen des Investiturstreits* [El concepto de la elección canónica a principios de la lucha por la investidura], Stuttgart, Kohlhammer.
- 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?], *Zeitschrift für Rechtspolitik* [Revista de política jurídica] 2.
- SCHREIBER, W. 1976, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag* [Manual del derecho electoral para la dieta federal], Colonia, Carl Heymanns Verlag (3a. edición, 1986).
- SCHUMPETER, J. A. 1983 (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Editorial Orbis.
- SCHÜTTEMAYER, S. S. 2006, “Coalición/teorías de coalición”, en NOHLEN, D. et al., *Diccionario de Ciencia Política*, México, Porrúa.
- SEN, A. 2012, *Die Idee der Gerechtigkeit* [La idea de la justicia], Munich, DTV.
- SERRAFERO, M. D. 1997, *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad*, Buenos Aires, Universidad del Belgrano.
- SERRANO MIGALLÓN, F. 2007, “El control de constitucionalidad de leyes en materia electoral”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LVII, 247.
- SHUGART, M. S. 2008, “Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead”, en GALLAGHER, M./MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- /CAREY, J. M. 1992, *Presidents and Assemblies*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press.
- /WATTENBERG, M. (eds.) 2001, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.
- SNYDER, R. 2006, “Beyond Electoral Authoritarianism: The Spectrum of Nondemocratic Regimes”, en SCHEDLER, A. (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner.

- STAVELEY, E. S. 1973, *Greek and Roman Voting and Elections*, Londres, Thames & Hudson.
- STERNBERGER, D. 1961, “Über Vorschlag und Wahl. Umriß einer allgemeinen Theorie” [Sobre propuesta y elección. Perfil de una teoría general], en KAUFMANN, K. H./HELMUT KOHL, H./MOLT, P., *Kandidaturen zum Bundestag*, Köln, Westdeutscher Verlag.
- 1964, *Die große Wahlreform, Zeugnisse einer Bemühung* [La gran reforma electoral. Testimonios de un esfuerzo], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- /VOGEL, B. (eds.), 1969, *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [La elección del Parlamento y otros órganos del Estado], 2 tomos, Berlín, de Gruyter.
- 1992, *Dominación y acuerdo*, Barcelona, Gedisa.
- TAAGEPERA, R./SHUGART, M. S. 1989, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven/Londres, Yale University Press.
- TANAKA, M. 1998, *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- 2005, *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- /JÁCOME, F. (eds.) 2010, *Desafío de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TECKLENBURG, A. 1905, *Die Proportionalwahl als Rechtsidee* (La elección proporcional como idea de derecho), Wiesbaden, H. Staadt.
- 1951 (1835), *De la démocratie en Amérique, Oeuvres complètes d'Alexis de Tocqueville*, tomos 1 y 2, Paris, Gallimard.
- TORRES, L. F. 2009, *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador*, Quito, Cevallos.
- TORRES SORIANO, M. R. 2010, “Terrorismo yihadista y procesos electorales en el mundo musulmán: repercusiones en el Magreb”, en PAREJO, M. A. (coord.), *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA “(Sentencia 74: 25-1-2006) 2006: Acción Democrática vs. Consejo Nacional Electoral y demás autoridades electorales”, *Revista de Derecho Público*, núm. 105.
- TUESTA SOLDEVILLA, F. 2005, *Representación política. Las reglas también cuentan*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 2005, “Perú”, en NOHLEN, D. (ed.), 2005, *Elections in the Americas*, 2 vol., Oxford, Oxford University Press, tomo 2.
- 2009, “Un debate pendiente: el diseño garantista de los organismos electorales”, en REYNOSO NUÑEZ, J./SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM 2a. ed. 2014.
- UNDP 2004, *Democracy in Latin America. Towards a Citizens’ Democracy*, Buenos Aires, Aguilar *et al.*
- VALADÉS, D., 2003, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM.
- 2008, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, UNAM.
- VALLÈS, J. M. 1983, “Las elecciones legislativas del 28 de octubre de 1982, una aproximación de urgencia”, *Revista de Estudios Políticos*, 33.
- 1986, “Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la ley orgánica del régimen electoral general de 1985 y su función política”, *Revista de Estudios Políticos*, 35.
- /BOSCH, A. 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- /NOHLEN, D. 2010, “Spain”, en NOHLEN, D./STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe*, Baden-Baden, Nomos.
- VARAIN, H. J. 1964, “Die Bedeutung des Mehrheitsprinzips im Rahmen unserer politischen Ordnung” [El significado del principio de la mayoría en el marco de nuestro orden político], *Zeitschrift für Politik/Neue Folge*, republicado en Guggenberger, B./Offe, C. (eds.) 1984, *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel* [En los límites de la democracia mayoritaria. Política y sociología de la regla de la mayoría], Opladen, Westdeutscher Verlag.
- VERNAZZA, F. 1987, *El sistema electoral uruguayo y el descenso de la representatividad de los diputados, 1925-1985*, tesis de licenciatura, multicopiado, Montevideo.
- VOGEL, B./NOHLEN, D./SCHULTZE, R. O. 1971, *Wahlen in Deutschland* [Elecciones en Alemania], Berlín-Nueva York, Walter de Gruyter.
- VV.AA. 1994, *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- WEBER, M. 1956, *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economía y sociedad), Köln-Berlín, Kiepenheuer & Witsch.
- 1964, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

- 1991, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza.
- 1998, *El político y el científico*, 18a. ed., Madrid, Alianza (e. o. 1921).
- 2001, *Ensayos sobre metodología sociológica*, 6a. ed., Buenos Aires, Amorrortu.
- WEGEMUND, R. 1999, “Mauritania”, en NOHLEN, D./KRENNERICH, M./THIBAUT, B. (eds.), *Elections in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- WEGNER, E. 2007, “Islamist Inclusion and Regime Persistence: The Moroccan Win-Win-Situation”, en SCHLUMBERGER, O. (ed.), *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford, Stanford University Press.
- 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.
- WILDAVSKY, A. B. 1959, “A Methodological Critique of Duverger’s Political Parties”, *Journal of Politics* 21.
- WILDENMANN, R./KALTEFLEITER, W./SCHLETH, U. 1965, “Auswirkungen von Wahlsystemen auf das Parteien-und Regierungssystem der Bundesrepublik” [Efectos de los sistemas electorales en el sistema de partidos y de gobierno de la República Federal], en SCHEUCH, E./WILDENMANN, R. (eds.), *Zur Soziologie der Wahl* [Hacia una sociología de la elección], Köln/Opladen, Westdeutscher Verlag.
- ZOVATTO, D./OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. 2008, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. Lectura regional comparada”, en ZOVATTO, D./OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. 2008 (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA Internacional.
- (coord.), 2008, *Reforma política y electoral en América Latina*, México, UNAM/IDEA Internacional.

ANUARIO MEXICANO DE DERECHO INTERNACIONAL



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

SÍGUENOS EN



<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoInternacional/>



www.juridicas.unam.mx/www.biblio.juridicas.unam.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas

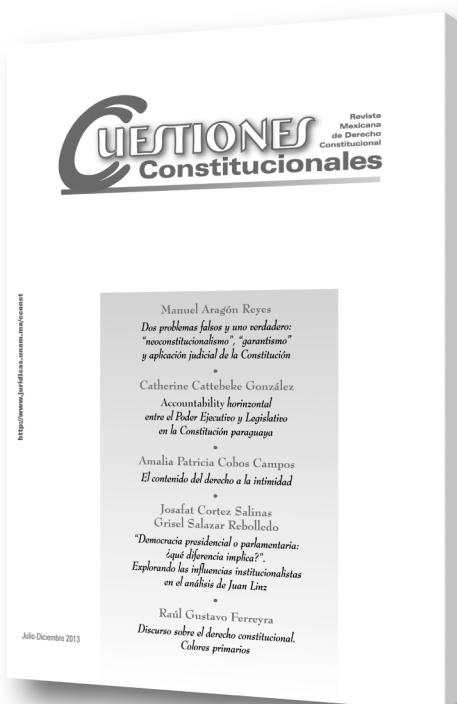
Coordinación de Distribución, Promoción y Fomento Editorial

Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación
en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México,
D. F., teléfonos: 5622-7474 ext. 1704 Fax 5665-2193

Correo: distiij@unam.mx

CUESTIONES Constitucionales

Revista
Mexicana
de Derecho
Constitucional



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

SIGUENOS EN



<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/>



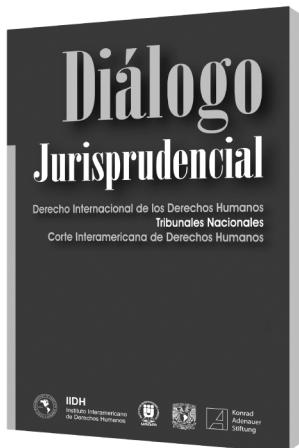
www.juridicas.unam.mx / www.biblio.juridicas.unam.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Coordinación de Distribución, Promoción y Fomento Editorial
Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación
en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México,
D. F., teléfonos: 5622-7474 ext. 1704 Fax 5665-2193
Correo: distij@unam.mx

Diálogo Jurisprudencial

Derecho Internacional de los Derechos Humanos
Tribunales Nacionales
Corte Interamericana de Derechos Humanos



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

SÍGUENOS EN



<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DialogoJurisprudencial/>



www.juridicas.unam.mx/www.biblio.juridicas.unam.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Coordinación de Distribución, Promoción y Fomento Editorial
Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación
en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México,
D. F., teléfonos: 5622-7474 ext. 1704 Fax 5665-2193
Correo: distijj@unam.mx

NEW SERIES

...Mexican Law Review...



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

SÍGUENOS EN



<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/MexicanLawReview/>



www.juridicas.unam.mx / www.biblio.juridicas.unam.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Coordinación de Distribución, Promoción y Fomento Editorial
Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación

en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México,

D. F., teléfonos: 5622-7474 ext. 1704 Fax 56 65 21 93

Correo: distiij@unam.mx

Ciencia política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 3 de julio de 2015 en Impresión Comunicación Gráfica, S. A. de C. V., Manuel Ávila Camacho 689, colonia Santa María Atzahuacán, delegación Iztapalapa, 09500 México, D. F., tel. 5692 3202. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 cm de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros.

Consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).