



PRINCIPIO MAYORITARIO, JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL E INTEGRIDAD ELECTORAL

Tres ensayos

DIETER NOHLEN



PRINCIPIO MAYORITARIO, JURISDICCIÓN
CONSTITUCIONAL E INTEGRIDAD ELECTORAL
Tres ensayos

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 290

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Cristopher Raúl Martínez Santana
Cuidado de la edición y formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

DIETER NOHLEN

PRINCIPIO MAYORITARIO,
JURISDICCIÓN
CONSTITUCIONAL
E INTEGRIDAD ELECTORAL
Tres ensayos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2016



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director

Pedro Salazar Ugarte

Secretario académico

Francisco Ibarra Palafox

Secretario técnico

Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones

Wendy Vanesa Rocha Cacho



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Gobernador constitucional
Francisco Domínguez Servién

Secretario de Gobierno
Juan Martín Granados Torres

Secretario de Planeación y Finanzas
Juan Manuel Alcocer Gamba

Oficial Mayor
José de la Garza Pedraza

Director del Instituto de Estudios Constitucionales
Rogelio Flores Pantoja

Clasificación LC JF1001 N64 2016	<p>Nohlen, Dieter</p> <p><i>Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral : Tres ensayos / Dieter Nohlen -- México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas : Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.</i></p> <p>136 p. – (Serie Estudios Jurídicos, 290) ISBN 978-607-02-8060-3</p> <p>1. Elecciones 2. Gobierno representativo 3. Democracia 4. Ciencia política.</p> <p>I. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas : Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro II. Nohlen, Dieter, autor.</p>

Primera edición: 26 de agosto de 2016

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-8060-3

CONTENIDO

Dieter Nohlen y el derecho público latinoamericano	IX
Diego VALADÉS	
Introducción	XIX
 I. Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina	1
1. En torno al principio mayoritario	2
2. La naturaleza institucional del principio mayoritario	3
3. Democracia mayoritaria <i>vs.</i> democracia consociativa	6
4. Parlamentarismo <i>vs.</i> presidencialismo	7
5. Reformas constitucionales y principio mayoritario en América Latina	11
6. Regímenes presidenciales en América Latina: democracia <i>vs.</i> dictadura.....	18
7. La democracia indefensa en el contexto de la confusión conceptual	23
8. Retos para las ciencias sociales.....	25
9. El alcance politológico del principio mayoritario ..	28
 II. La política del camino especial. Sistemas electorales en Alemania como cuestión jurídica.....	31
1. Aspectos conceptuales	32
2. Los sistemas electorales como una cuestión teórica.	34
3. Los sistemas electorales como una cuestión de poder	36
4. Los sistemas electorales como una cuestión jurídica	39
5. Objecciones a un entendimiento estricto de representación proporcional	46

6. Génesis y comprensión del sistema electoral alemán	50
7. La diferenciación necesaria de igualdad electoral	54
8. Valor numérico y valor de logro en el derecho público comparado	56
9. La reforma del sistema electoral alemán de 2013	59
10. La representación proporcional para el Parlamento Europeo	60
11. Conclusiones	66
III. Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral	69
1. Consideraciones preliminares sobre el concepto de integridad electoral	71
2. El concepto de integridad electoral hacia dentro y hacia afuera	73
3. El concepto de arquitectura institucional	76
4. Variables de contexto en América Latina	80
5. Evaluando la evaluación de la integridad electoral	83
Bibliografía	91

DIETER NOHLEN Y EL DERECHO PÚBLICO LATINOAMERICANO

El profesor Dieter Nohlen es uno de los tratadistas extranjeros contemporáneos que más ha influido en el desarrollo de las instituciones democráticas latinoamericanas, en especial las electorales. Su presencia entre nosotros ha sido frecuente y siempre fructífera. Además, contamos de manera permanente con la posibilidad de consultar su abundante bibliografía, que incluye numerosos títulos publicados en México y en otros países del hemisferio.

Dieter tiene en México numerosos amigos y discípulos; todos somos sus admiradores. Además de las enseñanzas que transmite en sus conferencias y a través de sus ensayos, es consultado con frecuencia por legisladores, juzgadores, administradores y académicos acerca del diseño y la operación de las instituciones electorales. Muchas de sus observaciones y sugerencias han sido recogidas por las normas y en las resoluciones jurisdiccionales y administrativas de esa materia.

Otras de las aportaciones de Nohlen se han referido al régimen de gobierno, en especial a la necesaria revisión del sistema presidencial. Desde hace décadas, él y yo hemos abordado este asunto, y por diversas vías hemos convergido en una conclusión fundamental: el sistema presidencial seguirá siendo funcional a condición de que se democratice en cuanto a su formación, organización y funcionamiento.

En este nuevo volumen, nuestro autor agrupa tres ensayos: “Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina”, “La política del camino especial. Sistemas electorales en Alemania como cuestión jurídica”, y “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”. Los tres trabajos tienen una estructura similar, de suerte que se complementan para ofrecer un sugerente conjunto de reflexiones que resultarán muy

orientadoras para cada lector. Como siempre, están presentes el rigor analítico, la precisión científica, la claridad expositiva y la abundante información que caracterizan la obra del profesor alemán, además de una prosa amable y elegante, porque Dieter tiene un dominio ejemplar de la lengua española.

En esta obra, el lector encontrará importantes aportaciones a la política y al derecho público. Por ejemplo, las tradicionales formas de distinguir entre los sistemas parlamentario y presidencial se enriquecen ahora con otra observación de Nohlen. Del primero nos dice que, con excepción de Reino Unido y Francia, se basa en la proporcionalidad electoral, por lo que actúa como una democracia consociativa que se traduce en un ejercicio del poder basado en negociaciones, compromisos y acuerdos, en tanto que el segundo tiene un origen electoral mayoritario, lo que implica una democracia de competencia.

Esa diferenciación es relevante, pues en la medida en que la voluntad de la mayoría “se convierte en la voluntad de todo el cuerpo”, surge el riesgo del autoritarismo e, incluso, de la dictadura. Sus palabras son categóricas: “la institución que desde los tiempos de los antiguos griegos se percibe como intrínsecamente democrática, puede resultar el elemento constitutivo para generar un régimen político categorialmente diferente de la democracia”. El modelo consociativo, en cambio, alienta la formación de coaliciones que fortalecen el pluralismo.

Como gran experto en la materia, Nohlen previene acerca de las distorsiones que el sistema electoral puede introducir en el parlamentarismo. Nuestro autor señala, como ejemplo, el caso de España, donde el diseño del sistema proporcional genera “fuertes efectos mayoritarios”, lo que, adicionado a la cultura política, ha impreso en ese país un tono de democracia competitiva. Las elecciones españolas de 2015 y 2016 corroboran la hipótesis de Dieter Nohlen.

A continuación Nohlen expone las cuatro razones principales por las que el presidencialismo es más proclive al principio mayoritario: elección plebiscitaria, fuerza institucional, poder concentrado y cultura política. Recomiendo al lector examinar

con detenimiento esas reflexiones del autor, porque resultan muy atendibles cuando se discute acerca de las ventajas y desventajas de la segunda vuelta en la elección presidencial en México y en otros países del hemisferio. Los efectos de personalismo, populismo y clientelismo quedan muy bien perfilados en este texto, y recuerda, con Jorge Lanzaro, que cuando un presidente se siente “portador de la voluntad general” asume una actitud opuesta a “las lógicas negociales”.

La obra de Nohlen está apoyada en una sólida formación científica que no deja espacio a los argumentos basados en concepciones dogmáticas. Esto es importante en especial cuando aborda la cuestión de la democracia directa, ante la cual es frecuente expresar asentimientos circunstanciales para no dar la impresión de que se sustentan posiciones elitistas o conservadoras. Al margen de simpatías o diferencias de carácter subjetivo, el profesor Nohlen se apoya sólo en evidencias empíricas y apunta los problemas que se suscitan con los mecanismos de democracia directa, cuyos efectos suelen favorecer más a los gobiernos autoritarios que a los democráticos representativos.

Su tesis en pro de la democracia representativa coincide en lo esencial con el prevaleciente concepto contemporáneo de democracia como razón pública, que denota la convergencia de la participación política, la deliberación y la interacción colectiva.¹ Más aún, expone con crudeza, y comparto su juicio, que en América Latina ha surgido un apellidado nuevo constitucionalismo, conforme al cual la Constitución deja de funcionar como un sistema de normas que impone límites al poder, y se convierte en un instrumento del poder. Como bien afirma, esa modalidad del constitucionalismo equivale a su propia negación, porque, entre otras cosas, distorsiona los procesos electorales y las funciones jurisdiccionales.

El principio mayoritario puede transformarse en un espejismo democrático, como demuestra Nohlen. En este punto pueden

¹ Véase, por ejemplo, Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, caps. 15 y 16.

retomarse las reflexiones de Condorcet, precursoras de lo que nos señala Nohlen. En su célebre ensayo sobre las decisiones tomadas por mayoría (él utiliza la voz “pluralidad”) de votos, el sabio francés llegó a la conclusión de que la regla de la mayoría no siempre reproduce el sentido real de las preferencias o de las convicciones colectivas. Para demostrarlo, Condorcet estudió y modeló matemáticamente diferentes escenarios de decisiones colectivas relacionadas con preferencias o con expresiones de juicio, y analizó los múltiples factores que inciden en la elección; por ejemplo, subrayó la importancia de que el votante actúe “con prudencia y con justicia”.² También este filósofo francés estaba consciente de que en las decisiones tomadas por los votantes podían deslizarse prejuicios, pasiones y hasta formas de corrupción,³ y ponía en duda que en todos los casos, la totalidad de los votantes compartan el mismo nivel de madurez y de claridad de ideas,⁴ por lo que el conjunto siempre queda expuesto a ser víctima de la desigualdad.⁵ En un extremo de su análisis, Condorcet planteó la insuficiencia del criterio mayoritario, porque incluso el hecho de que “cien mil personas” consideraran verdad una mentira, no transformaba lo falso en verdadero.⁶

El segundo ensayo de Nohlen parecería estar referido sólo al análisis del sistema electoral alemán, pero en realidad es un estudio muy valioso desde el punto de vista del derecho y de las instituciones políticas comparadas, pues también alude a otros sistemas europeos. Su lectura tiene un especial interés para el lector mexicano, por el paralelismo entre los sistemas electorales alemán y mexicano que se produjo con motivo de la reforma política en 1977. Además, Dieter Nohlen traza el proceso de

² Condorcet, Marie Jean Antoine de, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, París, l'Imprimerie Royale, 1785. Hay edición facsimilar, Nueva York, Chelsea, 1972, p. 176.

³ *Ibidem*, p. 213.

⁴ *Ibidem*, p. 242.

⁵ *Ibidem*, p. 248.

⁶ *Ibidem*, p. 274.

ajustes derivados de las interpretaciones del Tribunal Constitucional Federal.

La disposición de los tres ensayos no es accidental, sino por el contrario, va siguiendo lo que se puede considerar como un ritmo ascendente de la obra. Ésta inicia con lo que nos resulta más familiar, continúa con una experiencia cuya distancia geográfica no afecta la proximidad del diseño institucional, y culmina con una propuesta novedosa que, dentro de la gran teoría nohleniana de la norma y su contexto, apunta hacia derroteros menos explorados y, por cierto, muy promisorios.

El tercer ensayo se apoya en la conjugación de la arquitectura institucional y del contexto sociocultural, e introduce en el esquema de interrelaciones un concepto adicional: el de *integridad electoral*. Sus tesis acerca de la interacción entre texto y contexto han sido una manera muy sugerente de ver y explorar las prescripciones normativas y su positividad. Identificar y diferenciar la aplicación de la misma norma en diferentes espacios geográficos, sociales y culturales es la única opción para determinar sus verdaderos efectos. Como antecedente de estos planteamientos están las ideas de Hermann Heller, Rudolf Smend, Konrad Hesse y Peter Häberle, y si se va más lejos, incluso las de Ferdinand Lassalle. Ahora, Nohlen les ha impreso un nuevo rasgo de la realidad al incorporar, junto a su interés por las resoluciones de los tribunales constitucionales, la conducta política de los ciudadanos. Éste es un elemento que no había sido explorado antes y que aporta elementos complementarios para entender la relación norma-normalidad.

La tesis de Nohlen no guarda vínculos con la teoría de la integración de Smend, aunque sí emplea un concepto vecino. Nohlen alude a la integridad electoral como “la integración del ciudadano en el proceso electoral”. Véase que ya no se trata de la *participación*, que corresponde a una situación de ajenidad entre el elector, la elección y el elegido, como tres factores que mantienen entre sí su propia autonomía, por más que en la tutela de los derechos del ciudadano, en el desarrollo de los comicios y en la proclamación

del vencedor opere un amplio entramado de instituciones y de procedimientos electorales.

La integridad electoral resulta un concepto complejo al que Nohlen atribuye una doble dimensión: el ciclo electoral es más extenso que una jornada o que un proceso comicial completo, pues incluye desde el marco jurídico que lo regula y sus motivaciones políticas, hasta las consecuencias de la elección en cuanto a la conformación de los órganos del Estado. El segundo factor corresponde a la acepción de *integridad* en el sentido de rectitud o probidad, y esto, referido a la elección política, es identificado por Nohlen con la calidad de las elecciones. Así, el concepto de integridad electoral guarda una relación con la integralidad de un ciclo amplio que abarca todo el aparato institucional de normas, órganos y procedimientos, más el conjunto de percepciones, conductas y actitudes de la ciudadanía, de los partidos, de las autoridades, de los medios y supongo que incluso de las organizaciones e intereses que inciden en la elección de manera directa o indirecta.

El enfoque de Nohlen nos abre un anchuroso espacio para que al calibrar la calidad de las elecciones podamos llevar a cabo un verdadero ejercicio de análisis normativo, sociológico, político, económico y cultural que nos permita determinar en qué nivel de la escala democrática se sitúa la decisión eleccionaria. Por eso mismo, el autor aclara que la añeja clasificación tripartita de elecciones competitivas en democracia, semicompetitivas en autocracia y no competitivas en dictadura ha de ser reemplazada por el análisis de la integridad electoral, que en vez de categorías estáticas da lugar a una gradación dinámica acorde con los estándares que al efecto se establezcan.

En este capítulo, Nohlen critica el enfoque cuantitativo de tipo gradualista que deja de lado todo labor categorial, y de manera expresa señala:

Una primera observación se refiere al alcance y a la manera de la evaluación. La medición incluye todas las elecciones en el mundo, no importando el tipo de régimen político. En los estudios sobre elecciones de los años setenta y ochenta se diferenciaba entre elec-

ciones competitivas, no competitivas y semicompetitivas, acorde con el tipo de régimen: democrático, totalitario y autoritario. La categoría definía el acceso analítico. En los estudios sobre integridad electoral no existe distinción categorial; además, se determina el grado de cercanía de cada elección con el estándar internacional. La evaluación es gradual y no categorial, pues no se excluye a ningún sistema político. Algo de integridad electoral se encuentra en cada caso; en este sentido, el ejemplo paradigmático es Cuba, que es una dictadura unipartidista, en donde la oposición está oprimida o en la cárcel; las elecciones no tienen la función de representar un pluralismo político, y no hay competencia ni alternancia. Sin embargo, el caso forma parte de la evaluación y consigue, incluso, un grado medio de integridad electoral, por encima del valor medio mundial y por arriba de otros países latinoamericanos (Ecuador, Paraguay, Venezuela y Honduras); así, no es sólo una falla tal cual, sino una falta de criterio. Cuando los resultados de la evaluación contradicen tan claramente el sentido común del público en general, se distorsiona la apreciación de todo el esfuerzo analítico.

Por otra parte, Nohlen compara integridad electoral y legitimidad, lo que tiene impacto en la evaluación de la calidad de las elecciones. En su texto pregunta:

...¿es la integridad electoral un fenómeno objetivo, comprobable por el examen de la correspondencia entre práctica electoral y el concepto normativo mismo? ¿O es, al mismo tiempo, un fenómeno subjetivo, es decir, expuesto a su percepción por parte de individuos y colectivos que o participan en las elecciones mismas o lo observan y evalúan? Ésta es una doble perspectiva, que es parecida a la conocida del concepto de legitimidad: legitimidad atribuida a instituciones por la legitimidad de validez de su diseño, con el que se garantiza la validez de algunos principios fundamentales, o por la legitimidad de creencia, el reconocimiento de las instituciones de ser legítimas por parte de los miembros de una sociedad. En ambos conceptos se distingue entre validez intrínseca, inherente, y validez extrínseca, de creencia. A esta disyuntiva volveré más tarde. Aquí me restringo a decir que en el debate sobre

calidad electoral se observa un uso poco lógico de ambos conceptos, especialmente de su interrelación.

Luego, Nohlen retoma la consideración cuando dice:

...la estructura del concepto de integridad se acerca al de legitimidad, sustanciándose en ambos casos en dos dimensiones: una objetiva, la dignidad a la que se refieren, y una subjetiva, la creencia en la que se enfocan, como lo hemos explicado antes. Mientras que en el caso de la legitimidad, los clásicos de la teoría democrática favorecen a la creencia de legitimidad como elemento empírico clave en la evaluación politológica, a mi modo de ver, en el caso de la integridad electoral debería favorecerse el examen empírico de la dignidad, o sea, honestidad, como parámetro de evaluación. Además, el cumplimiento de la integridad electoral —la honestidad demostrada y comprobada durante todo el proceso electoral— tendría que promover, precisamente, su activa defensa por parte de los evaluadores frente a intentos de negarla y aniquilarla. Es un servicio necesario en defensa de la democracia.

Al concluir este notable ensayo, Nohlen apunta varias preguntas y una tesis:

...¿es correcto unir al concepto de integridad electoral la desconfianza en ella debido a condiciones socioculturales e intereses políticos? Si la respuesta es sí, ¿no se entrega a los factores socioculturales contingentes cualquier resultado del análisis evaluativo de la integridad electoral, sin poder reconocer, en su caso, el resultado objetivo de una excelente labor de los órganos electorales? Entre mayor sea la desconfianza en el proceso electoral como variable sociocultural en la integridad electoral y su examen en América Latina, menor será el impacto que tenga la arquitectura electoral y el desempeño de los órganos electorales no sólo en la integridad electoral y su evaluación, sino también en el aumento de la legitimidad de la democracia en la región.

Los efectos de la tesis nohleniana sobre la doctrina y sobre los estudios empíricos serán muy profundos. Al lado de los diferentes

indicadores en boga de democracia, libertades y calidad de vida, habrá que diseñar los atinentes a la integridad electoral. Es, sin duda, una de las más atractivas empresas que pueden desarrollarse a partir de una tan lúcida conceptualización como la que hace Dieter Nohlen, y para complementar el cuadro general de los que bien podrán considerarse como indicadores para mensurar al Estado constitucional.

El pensamiento político de Dieter Nohlen enriquece el derecho público. A esto ha contribuido su extraordinaria trayectoria académica. Nuestro autor se formó como científico político, historiador y humanista en las universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Catedrático por largos años, es ahora profesor emérito de la Universidad de Heidelberg, que también fue sede de otros eminentes predecesores suyos, como Georg Jellinek y Max Weber. Esta misma Universidad le otorgó la medalla de honor. En 1990 fue galardonado con el Premio Max Planck de Investigación, otorgado por la Fundación Alexander von Humboldt y la Asociación Max Planck, que se suma a muchos otros premios y reconocimientos.

Su producción bibliográfica es muy abundante. En español, antes de esta obra, tiene publicados: *Sistemas electorales del mundo* (1981); *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate* (1987); *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, coeditor con Aldo Solari (1988); *Presidencialismo versus parlamentarismo*, coeditor con Mario Fernández (1991); *Descentralización política y consolidación democrática* (1991); *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* (1993); *Sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral* (1993); *Sistemas electorales y partidos políticos* (1994); *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (1998); *El presidencialismo renovado* (1998); *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos* (1999); *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, con Jesús Orozco, José Thomson y Daniel Zovatto (2000); *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla (2003); *Diccionario de ciencia política* (2 ts., 2006); *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, editado

por Richard Ortiz Ortiz (2006); *Instituciones y cultura política* (2007); *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo* (2007); *Ciencia política y democracia en su contexto* (2010); *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto* (2010); *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones* (2011); *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación* (2012); *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico* (2013); *Ciencia política y justicia electoral*, editado por José Reynoso Núñez (2015). Se trata de obras editadas en Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México, Perú y Venezuela, varias de ellas con más de una edición, que muestran cuán prolífico es nuestro autor y ayudan a comprender la razón y la magnitud de su influencia en el diseño institucional en América Latina.

Es un privilegio para mí dar la bienvenida a esta nueva obra de mi admirado y querido Dieter Nohlen.

Diego VALADÉS
Ciudad Universitaria, verano de 2016

INTRODUCCIÓN

Me es grato poder ofrecer, gracias a la iniciativa de Diego Valadés, mis tres últimos ensayos integrados en un pequeño libro. Sus títulos tal vez no permiten reconocer su nexo; sin embargo, se trata de una trilogía en relación con los principios que pueden gobernar a las elecciones: el principio mayoritario, el principio proporcional y el principio de integridad electoral, siempre condicionados por el contexto que, a su vez, es cambiante. Esto se desprende del tratamiento en cada uno de los ensayos.

En el primero de estos ensayos se estudia el principio mayoritario en sus diferentes expresiones y en su conexión con los régimenes políticos, en especial con los régimenes presidenciales, tomando en cuenta el distinto desarrollo de ellos en América Latina, muy vinculado con la cultura política de la región. El principio mayoritario permite una clara delimitación entre democracias y dictaduras, dependiendo de su aplicación con o sin límites. Se le aprecia como un criterio categorial para abordar el tema del desarrollo democrático en América Latina.

En el segundo ensayo se indaga el principio proporcional y la percepción estrictamente limitada que de él tiene el Tribunal Constitucional Federal de Alemania. Las sentencias de este Tribunal en materia de sistemas electorales permiten hablar de un camino especial, muy vinculado a una cierta tradición alemana de correr su camino, sin tomar en cuenta doctrinas y experiencias internacionales. De ello se desprende cómo en Alemania la materia electoral se ha trasladado de la teoría política y del poder democráticamente legitimado al Poder Judicial, un evidente proceso de judicialización de la política.

En el tercer ensayo se tematiza el concepto de integridad electoral, de reciente extensión en el mundo político y académico, en su interrelación con el diseño institucional y la cultura política.

ca, en especial con los factores socioculturales que se observan en América Latina. Se precisa el concepto mismo de integridad electoral, comparándolo con el de legitimidad y haciendo énfasis en la diferente estructura de sus componentes. Estas consideraciones llevan, finalmente, a liberar la evaluación empírica de integridad electoral de fenómenos que no son parte negativa de ella, sino que ensombrecen los progresos en la celebración de elecciones libres y honestas.

Le doy las gracias al doctor José Reynoso Núñez por el enorme apoyo en la corrección lingüística de mis textos y en la redacción de esta publicación. De igual manera, agradezco el grato honor que me hace Diego Valadés en presentar esta edición de mis ensayos. Finalmente, ofrezco mi gratitud al aporte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, siempre generoso en la cooperación académica conmigo durante más de veinte años.

I. PRINCIPIO MAYORITARIO Y REGÍMENES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA*

En este ensayo trataré de analizar una institución, un principio institucional, para averiguar su alcance; se trata del principio mayoritario. Quisiera ver qué significado tiene este principio en el desarrollo político y en diferentes contextos, comparando Europa y América Latina, así como situaciones intralatinoamericanas. Empezaré con unas reflexiones conceptuales e históricas en torno al mismo, y pasaré a explicar su naturaleza, considerando cómo se expresa en el ámbito institucional.

Luego, me referiré a la diferencia que marcan las formas de gobierno, el parlamentarismo y el presidencialismo, respecto al alcance del principio mayoritario, destacando que el parlamentarismo —basándose en el principio proporcional— tiende a la democracia consociativa, mientras que el presidencialismo —fundándose en el principio mayoritario— es proclive a la democracia de competencia.

A continuación demostraré cómo en el caso de la democracia parlamentaria europea el alcance del principio mayoritario, en los últimos decenios, ha sido cada vez más limitado, mientras que en el caso de las democracias presidenciales, en general, ha ocurrido todo lo contrario: en las reformas constitucionales recientes se ha fortalecido el significado del principio mayoritario. Este proceso ha conducido en algunos países de América Latina a sobrepassar los límites tolerables para poder seguir contándolos como democracias, lo que me lleva a introducir el concepto de

* Texto base revisado y aumentado de la conferencia pronunciada el 26 de noviembre de 2014, en Lima, en el marco de la Cátedra “Democracia” del Jurado Nacional de Elecciones. En este acto, el autor fue galardonado por parte del Supremo Tribunal Electoral del Perú, con la Medalla al Mérito Cívico en el grado de Defensor de la Democracia.

régimen presidencial, una categoría que puede abarcar democracias y dictaduras. Enseguida, expondré que el discurso político en América Latina permanece insensible a esta creciente disparidad entre distintos tipos de régimen presidencial, de modo que el uso del concepto de democracia parece totalmente confuso.

Trataré de evidenciarlo empíricamente en dos niveles: primero, el político en el ámbito de las relaciones internacionales, políticas y jurisdiccionales, y segundo, en el académico, donde la presencia de dos conceptos de democracia constituye un enorme reto para las ciencias sociales. Término destacando que el principio mayoritario puede figurar como un criterio para diferenciar entre distintos tipos de regímenes presidenciales.

1. EN TORNO AL PRINCIPIO MAYORITARIO

El principio mayoritario quiere decir que es la mayoría quien decide; es la voluntad de una mayoría la que se convierte en la voluntad de todo el grupo.¹ Así, éste puede ser entendido como un principio de decisión; por ejemplo, la mayoría decide en una consulta popular, así como en una elección uninominal. Sin embargo, si se trata de la composición de un órgano plurinominal, como una asamblea representativa, aquel principio puede ser entendido también como principio de representación. Entonces, la idea es que se constituya una mayoría en la representación popular, aunque a nivel de los electores ésta no existiera, en función de facilitar un gobierno de mayoría como supuesta esencia de la democracia.²

El principio mayoritario tiene una larga historia desde la antigüedad hasta hoy, pasando por su imposición (frente a la unanimidad), su cuestionamiento (durante la Ilustración francesa), hasta su sustitución como principio de representación (en el ámbi-

¹ Esta sencilla definición del trabajo permite avanzar en nuestro planteamiento sin necesidad de considerar las diferentes concepciones del principio mayoritario que ofrece la teoría política. Véanse, por ejemplo, Heinberg, 1932; Leclercq, 1971.

² Véanse, entre otros, Bagehot, 1961; Schumpeter, 1983; Dahl, 1971.

to de los sistemas electorales parlamentarios) y su limitación como principio de toma de decisión.³

A partir de la Revolución francesa, es decir, a partir de la lenta implementación del sufragio universal, el principio mayoritario entró en relación con distintos modelos de democracia: la democracia representativa, la directa, la radical rousseauiana, la jacobina, la republicana, la deliberativa.⁴ En cada uno de los modelos, el principio mayoritario muestra un alcance distinto, diferenciándose desde el principio, de manera extrema, la apreciación de la función democrática, adicta a ello, como demuestra una mirada a la historia constitucional de Francia en el siglo XIX (Nohlen, 2010b). Por un lado, se percibió durante decenios a la democracia como una democracia mayoritaria; más aún, se definió a la democracia a partir del principio mayoritario. Por otro lado, vinculado con el plebiscito como medio para activar la participación directa de la ciudadanía en las decisiones políticas, el principio mayoritario fue revelado como el instrumento técnico para establecer y legitimar una dictadura, conforme a lo que señaló Max Weber (1991: 232), cuando desencantó la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea: “El medio específicamente cesarístico es el plebiscito” (Weber, 1964: 1109). Es decir, la institución que desde los tiempos de los antiguos griegos se percibe como intrínsecamente democrática, puede resultar el elemento constitutivo para generar un régimen político categorialmente diferente de la democracia.

2. LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

El principio mayoritario como institución se revela en sí mismo de diferente manera (Pasquino, 2010) y, asimismo, en distinta relación con otras instituciones políticas:

³ Véanse, entre otros, Gierke, 1913; Staveley, 1972; Scheuner, 1973; Nohlen, 1981; Heun, 1983; Nohlen, 2015b.

⁴ Véanse las respectivas entradas en el *Diccionario de ciencia política* (Nohlen et al., 2006).

Primero. Se expresa en la regla que pide que la decisión sea tomada por la mayoría. Esta norma prescribe, a veces a nivel constitucional, también el tipo de mayoría que se demanda: mayoría relativa, mayoría absoluta, mayoría de dos tercios, según sea el caso. Como principio de representación se refiere al resultado de una elección en términos de la composición partidista del parlamento. Anteriormente decíamos, favorece que la mayoría política formada en el electorado, en términos de una mayoría relativa, ocupe una mayoría absoluta en el parlamento.

Segundo. El principio mayoritario se vincula con instituciones que no pueden funcionar de otra manera que a través del uso de este principio. Esto es así en una votación uninominal, siempre que se trata de un electorado que no se puede reunir como grupo en una asamblea popular, como en la *polis* griega. A ese nivel de colectivos pequeños pueden practicarse otras formas para tomar una decisión uninominal: por aclamación, por unanimidad, por acuerdo, por consenso, sin que se pronuncie explícitamente una mayoría. Al presidente de un Estado moderno se le elige por mayoría, siempre que el electorado mismo y ningún órgano intermedio tenga la última palabra. No hay otra manera de elegir al supremo mandatario; no obstante, lo único que habría que escoger es el tipo de mayoría que se pide. La consulta popular es otra institución que se vincula con el principio mayoritario, donde la decisión se toma necesariamente por mayoría, existiendo mínimos de participación para que la decisión mayoritaria sea válida.

Tercero. Existen instituciones que no tienen esta necesaria vinculación con el principio mayoritario, que en el presente caso son aquéllas plurinominales para cuya composición éste entra en competencia con el principio proporcional, basado en la idea de que la representación política tiene que ser un espejo de la distribución de las preferencias políticas prevalecientes en el electorado. Así, en el caso de instituciones plurinominales hay opción; además, puede ocurrir que el principio de representación proporcional gane al mayoritario, a menudo como principio de conformación de instituciones de vocación pluralista en condi-

ciones de alta fragmentación social y política de la sociedad. Es así que en las democracias parlamentarias (salvo en Inglaterra y Francia), el parlamento se elige por medio de un sistema electoral proporcional (Nohlen y Stöver, 2010). También en la mayoría de las democracias presidenciales latinoamericanas, éste se elige por un tipo de representación proporcional (Nohlen, 2005; Garrido *et al.*, 2011; Alcántara, 2013).

Cuarto. El discernir entre distintos principios de toma de decisiones y de representación política no es sólo un ejercicio o un esquema analítico. En la política se opta por uno u otro, y las opciones se vinculan con el contexto, con la cultura política. La cultura política de los pueblos consta de mentalidades y pautas de comportamiento, las que corresponden más a este u otro patrón. Esta cultura política se inserta en la preferencia por relaciones verticales u horizontales; además, se expresa en la inclinación por un fuerte liderazgo, por imposiciones desde arriba en una relación jerárquica, o un ejercicio del poder equilibrado con base en negociaciones, compromisos y acuerdos en una relación, en principio, entre iguales.

Estas consideraciones señalan que se puede definir bien el principio mayoritario por sí mismo, pero su significado sólo se puede conocer y comprender en su conexión con los contextos institucionales y socioculturales.⁵ En algunos diseños institucionales, el principio mayoritario resulta imprescindible; si se escoge tal diseño, se opta al mismo tiempo por el principio mayoritario. En otros diseños institucionales, el principio mayoritario es sólo una entre varias opciones y se le puede sustituir por alternativas, como ocurrió históricamente. En ambos casos de diferente incidencia del principio mayoritario, las circunstancias socioestructurales y la cultura política juegan un rol importante como variables de contexto.

⁵ Para la importancia que doy al contexto como variable que explica la diferencia, véanse Nohlen, 2003 y 2006b.

3. DEMOCRACIA MAYORITARIA VS. DEMOCRACIA CONSOCIATIVA

Tomar opciones respecto a los principios mayoritario y proporcional⁶ puede llevar a que todo el sistema político alcance un determinado carácter muy relacionado con ellos. Éste es el caso de la disyuntiva entre las llamadas democracias de competencia o mayoritarias y democracias de concordancia o consociativas, tipos modélicos (*Idealtypen*, según Max Weber) que hoy constituyen una clasificación básica en la doctrina del gobierno comparado. Con relación a la democracia de competencia, rige el principio mayoritario en cuanto al sistema electoral, a la conformación del parlamento y a la del gobierno. El sistema de partidos tiende al bipartidismo, que —por su parte— está vinculado con la idea de la alternancia en el gobierno. La mayoría partidista determina, y el elector con su voto decide sobre quién gobierna y quién ejerce la función de control. En el caso de la democracia consociativa impera un sistema de representación proporcional; el sistema de partidos tiende al pluripartidismo; el gobierno consta de una coalición, y las políticas públicas resultan de negociaciones, de compromisos y de acuerdos (Lijphart, 2012).

Estos supuestos modélicos son bien conocidos, menos consideradas aún las conexiones con ciertos factores de contexto. Sin embargo, en general, los modelos se vinculan en la práctica con la cultura política del lugar, de modo que cuando ésta es proclive al acuerdo y al compromiso, la política se adapta a la institucionalidad de la democracia consociativa, y en donde ella es tendiente a la confrontación, la política corre con las reglas de la democracia de competencia, aunque no se habla de tal democracia y se define el tipo de democracia recurriendo a otras características del sistema político. Pero la relación no es lineal, especialmente no cuando se mira a los elementos individuales; por ejemplo, el elemento clave: el sistema electoral. Ciertos tipos de sistemas proporcionales pueden ejercer fuertes efectos mayoritarios (Nohlen, 2014a).

⁶ Para su distinción, véanse Nohlen, 1981 y 2015b.

I. PRINCIPIO MAYORITARIO Y REGÍMENES PRESIDENCIALES...

7

Por ello, mientras que ciertas instituciones parecen indicar un carácter consociativo de la democracia, a veces el comportamiento de los actores sigue determinado por la cultura política del modelo contrario. Es así que en España, el principio proporcional de su sistema electoral y el multipartidismo correspondiente no han impedido que el proceso de toma de decisiones se caracterice por elementos de la democracia de competencia.

Las experiencias latinoamericanas afirman que no les resulta fácil a los procedimientos y a los comportamientos de la democracia de concordancia arraigarse en medio de una percepción de lo político que se funda en criterios contrarios. En este sentido, las instituciones políticas mismas impulsan poco en dirección a un cambio de la cultura política. Tarde o temprano se impone el principio mayoritario por su coincidencia con la cultura política local.

4. PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO

Respecto a la disyuntiva entre diferentes sistemas de gobierno, cuenta también la relación, por un lado, con los principios de decisión y representación mayoritarios o proporcionales, y por el otro, con la cultura política dominante. Mientras que en el viejo continente dominan los sistemas parlamentarios del tipo democracia consociativa, en el nuevo mundo rigen sistemas presidenciales, de los que decía Lijphart (1994b: 92) que tienen “una fuerte tendencia de hacer la democracia mayoritaria”. En su estudio comparativo entre democracias de competencia y democracias de concordancia, este autor apunta a que el presidencialismo “en cinco (de las ocho dimensiones) que conciernen a la relación entre el poder ejecutivo y los partidos políticos opera en primer lugar en la dirección de promover una democracia mayoritaria” (Lijphart, 1994b: 96).⁷ Son varias las razones que hacen que el presidencialismo sea mucho más proclive al principio mayoritario.

⁷ Acorde con su opción normativa (Lijphart, 1994a), este autor ve a la debilidad de la forma presidencial de gobierno por su fuerte inclinación hacia la democracia mayoritaria (Lijphart, 1994b: 91).

La primera razón, como ya he señalado, reside en que en el presidencialismo, la elección del presidente —del Ejecutivo— es por mayoría. Es una decisión unipersonal que no puede ser tomada de otra manera, siempre que sea el electorado quien en última instancia tome la decisión;⁸ además, no caben partes, como en las elecciones pluripersonales,⁹ es decir, en las elecciones parlamentarias. En el parlamentarismo, en donde el Ejecutivo emana de las mayorías parlamentarias, para la elección de la única institución de legitimidad popular (el parlamento) está a disposición todo el abanico de los sistemas electorales, desde sistemas proporcionales puros hasta sistemas mayoritarios. De verdad, en la mayoría de las democracias representativas se aplica un sistema de representación proporcional (Nohlen, 2005 y 2014a).

⁸ Conviene considerar que sin esta condición pueden exhibirse elementos proporcionales en las elecciones presidenciales. Así, en Chile y Bolivia, el parlamento participó en la elección del presidente en caso de que ningún candidato consiguiera la mayoría absoluta de los votos. En Chile, el Congreso tenía que decidir entre los dos candidatos más votados. En realidad, el Congreso siempre eligió al candidato más votado, e incluso en la contienda muy polarizada de 1970, cuando el socialista Salvador Allende recibió los votos de los parlamentarios de la Democracia Cristiana, sin que se estableciera una suerte de pacto. En Bolivia, el parlamento pudo optar entre los tres primeros candidatos más votados, y ejerció este derecho de modo que efectivamente el segundo en votos populares salió elegido, incluso una vez el tercero. La necesaria negociación en el parlamento servía para formar pactos entre los partidos, cuyos votos en conjunto decidieron la elección presidencial. Así, se añadió al principio mayoritario un elemento de concertación entre los partidos, y entre el Ejecutivo y el Legislativo, de crucial importancia respecto al resultado electoral y al estilo de gobierno. En Uruguay, el presidente se eligió tradicionalmente por medio de la elección parlamentaria (doble voto simultáneo). No ganó necesariamente el candidato con mayor cantidad de votos populares, sino el candidato, líder de una lista o de un sublema, cuyo lema (partido) hubiera podido alcanzar la mayor cantidad de votos, acumulando los votos de las diferentes listas y sublemas integrantes (Nohlen, 1981). Por diferentes razones, la mediatisación del principio mayoritario por medio de órganos representativos no se ha acreditado históricamente. Estos tres países pasaron en los años noventa a elegir su presidente a través de un sistema de mayoría absoluta por el electorado mismo (Zovatto y Orozco, 2008).

⁹ Experiencias de órganos ejecutivos colegiados se frustraron. Véase, por ejemplo, Simón Bolívar (1819) en su discurso de Angostura, en parte reproducido en Lijphart, 1992.

La segunda razón reside en que el presidente es el órgano constitucional más fuerte, el cual domina a menudo la práctica política. El parlamento, que en América Latina en general se elige por un sistema proporcional, aunque tenga a veces notables competencias (Blondel, 2006), no se impone al Ejecutivo en ningún lugar, y es raro que se llegue a un equilibrio de poderes, lo que reduce el real impacto del principio proporcional en la democracia presidencial.¹⁰

La tercera razón se refiere únicamente al Ejecutivo, precisamente a su organización interna, que en el presidencialismo está dominada por el presidente. Los secretarios de Estado son de su exclusiva responsabilidad, por lo menos en cuanto a su nombramiento, y no forman un gabinete como en un sistema parlamentario, donde las responsabilidades son de alguna manera repartidas entre sus miembros, y los diálogos y deliberaciones pueden llevar a una decisión conjunta. La práctica de un gabinete podría aliviar el peso de la decisión mayoritaria.¹¹

La cuarta razón se fundamenta en el hecho de que la cultura política concuerda con esta estructura de desequilibrio entre los órganos del Estado y al interior del Ejecutivo, para no decir que es la propia cultura política la que determina la manera en cómo actúan e interactúan los actores políticos inter e intraórganos.

Se observa en América Latina, históricamente, una firme tendencia hacia el personalismo (Soriano, 1997), hacia el liderazgo personal, fuerte, a veces carismático, sólo limitado en el tiempo, condición que a veces los detentadores del poder tratan incluso de

¹⁰ El tema del equilibrio de poderes y de cooperación entre ambos poderes del Estado en la toma de decisiones políticas ha sido un tópico predilecto en el debate sobre la reforma del presidencialismo, que hizo hincapié en la introducción de instituciones y técnicas de origen parlamentario, como coaliciones o pactos de gobierno, para facilitar la gobernabilidad, así como acuerdos entre diferentes intereses (Nohlen y Fernández, 1991; Linz y Valenzuela, 1994; Nohlen y Fernández, 1998; Arias y Ramacciotti, 2005; Ellis *et al.*, 2009; Orozco, 2012).

¹¹ El tema de la descentralización del Poder Ejecutivo ha sido también objeto de debate para reformar el presidencialismo. Sobre el gobierno de gabinete y la parlamentarización del presidencialismo, véanse Valadés, 2003 y 2008. Asimismo, véase Orozco, 2012.

eliminar.¹² Como líder de legitimidad mayoritaria, le caracteriza a menudo por buscar, en vez del acuerdo, la confrontación. El líder encarna, además, un discurso populista y una política clientelista, que subordina todo al mantenimiento de la mayoría electoral. El populismo y el clientelismo, características de la cultura política en América Latina (Freidenberg, 2007), encuentran en estas relaciones de dominio político su más fuerte expresión. En contraste con el prestigio del Poder Ejecutivo, la cultura política tiende a menospreciar los recursos políticos del parlamento. La sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general incurren en sus debilidades y en las de sus integrantes, o sea, los partidos políticos. A diferencia del Ejecutivo, los diputados no disponen de grandes posibilidades de satisfacer la demanda clientelar, lo que alimenta parte de la crítica que sufren. A pesar de ser elegido por representación proporcional, se lamenta la supuesta falta de representatividad de la representación política, y se critica sin criterio los estilos políticos parlamentarios, aunque concuerden a veces con el principio de consenso: la negociación, el pacto y el equilibrio.

Resumiendo, la opción entre parlamentarismo y presidencialismo coincide inadvertidamente casi siempre con una decisión entre el principio mayoritario y el proporcional. La opción histórica de América Latina en favor del presidencialismo ha sido puesta en cuestión por poco tiempo durante los noventa en el debate sobre el presidencialismo, pues en realidad no resultó como reto de su preponderancia. Al contrario, debido a su estructura institucional misma y su vinculación con la cultura política local, proclive a “hacer la democracia mayoritaria”, ha podido afirmarse a la vez en el proceso de la consolidación de la democracia y del establecimiento de régimenes autoritarios. Esta tendencia se comprueba por las reformas constitucionales.

¹² Donde se respeta, se confirma el carácter pluralista del sistema; en cambio, donde ya no, la democracia ha perdido este carácter. Es por la propia experiencia histórica que en algunas Constituciones latinoamericanas se ha establecido la alternancia como parte integrante del concepto de la democracia que se define en ellas.

5. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIO MAYORITARIO EN AMÉRICA LATINA

Las reformas constitucionales pueden ser percibidas como un medio para aumentar o disminuir el peso del principio mayoritario en el proceso de toma de decisiones políticas. A continuación veremos en qué dirección operan las reformas institucionales que se han legislado en Latinoamérica en los últimos decenios. Para ello, me restringo a tres ámbitos: 1) el sistema electoral; 2) la reelección del presidente, y 3) los instrumentos institucionales de la democracia directa (referendos y plebiscitos).¹³

A. *Sistema electoral*

Revisando las reformas electorales en América Latina, observamos, primero, que éstas 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 las elecciones presidenciales.¹⁴

La doctrina científica distingue entre dos efectos que se ejercen: el primero es el efecto sobre la elección misma del presidente, y el segundo, sobre el sistema de partidos políticos. Generalmente, el análisis se centra en el primer efecto. En un sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor probablemente sólo disponga de una baja aceptación (muy por debajo del 50%), y con

¹³ Dejo a un lado, por ejemplo, la revocatoria. Al respecto, véase Tuesta, 2014.

¹⁴ Se han dado también reformas en relación con los sistemas electorales parlamentarios, pero éstas han sido en su gran mayoría pequeñas, pues no tocaron el tipo de sistema electoral, salvo en Venezuela y Bolivia, donde se ha pasado de un sistema de representación proporcional personalizado a un sistema segmentado, en su práctica de fuerte tendencia mayoritaria, y sólo recién en Chile, donde en 2015 se sustituyó el tan controvertido sistema binominal por un sistema de representación proporcional en circunscripciones variables de tamaño pequeño y mediano, sistema que tiene considerables efectos desproporcionales.

ello, de una base de legitimación bastante exigua; por el contrario, el sistema de mayoría absoluta asegura una amplia aceptación, si no en la primera vuelta, a más tardar en la segunda. El mayor grado de legitimidad a través de la mayoría absoluta puede traer, sin embargo, un primer inconveniente. Así, Jorge Lanzaro (2008: 924) señaló que el sistema presidencial —incluso en el caso uruguayo de una cultura consensualista (Rama, 1987; Riz, 2008b)— 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.

Un segundo inconveniente del sistema de mayoría absoluta puede ocurrir en relación con el sistema de partidos. Este inconveniente radica en el fomento de una mayor dispersión del voto, que se produce en la primera vuelta, pues —por regla general— en ella se presentan muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de ganar la elección presidencial. Esta práctica está motivada por un cálculo electoralista de los partidos, los cuales esperan conseguir más votos para su lista en las elecciones parlamentarias si presentan una candidatura propia en las elecciones presidenciales. La consecuencia para el sistema de partidos es, en contra de lo que sostenía Giovanni Sartori (2003), una mayor fragmentación, lo que es, a todas luces, negativa. En resumen: mientras que el presidente gana en legitimidad, el parlamento pierde en poder articularse mayoritariamente.¹⁵

En contraste con las reservas científicas (Martínez, 2004), América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de mayoría absoluta. El argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera sólo elegido con una frac-

¹⁵ También véase Garrido *et al.*, 2011.

ción minoritaria del electorado y de dotarle con mayor legitimidad, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria. Como señala Ismael Crespo Martínez (2009: 170): 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”, 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.

B. *Reelección*

Pasamos al segundo ámbito de reformas, al tema de la reelección presidencial. A nivel teórico hay argumentos válidos en favor y en contra de la reelección inmediata.¹⁶ Para evaluarla es importante tomar en cuenta el contexto. En América Latina, la tendencia histórica ha sido convertir la reelección en un instrumento para mantenerse en el poder. En lugar de permitir la continuidad en el ejercicio del poder por un segundo mandato para seguir realizando las políticas públicas aún no acabadas (argumento funcional), interponiendo al electorado con su voto de apoyo o rechazo (argumento democrático), la reelección ha sido utilizada para garantizar el continuismo autoritario. Por esta experiencia, la reelección inmediata ha sido prohibida en la gran mayoría de las Constituciones. El político argentino Mario Serrafero (1997: 103) 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”.

Si observamos las reformas a la reelección presidencial a partir de la redemocratización, se han producido variaciones importantes respecto a la normativa constitucional, pero la tendencia

¹⁶ Los respectivos argumentos ya han sido exhibidos por Alexis de Tocqueville en 1835. Al respecto, véase Tocqueville, 1990, vol. 1: 134-136.

preponderante era abrir a los gobernantes la posibilidad de ser reelegidos inmediatamente o después de un periodo presidencial. Hace veinticinco años, la no reelección inmediata era la regla en la región (Nohlen, 1993). Las excepciones eran muy contadas (Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). En la actualidad (2015) son catorce (de dieciocho) los países que permiten la reelección, donde siete de ellos autorizan la reelección inmediata: Argentina (desde 1994), Brasil (desde 1997), Venezuela (desde 1998), Colombia (desde 2004 hasta 2015), Bolivia (desde 2007), Ecuador (desde 2008) y Nicaragua (desde 2009).¹⁷

Todas las reformas que permitieron la reelección inmediata fueron iniciadas por el presidente en ejercicio y en “pro” de la prolongación de su propio mandato (García, 2014). En todos los casos, de hecho, los presidentes han sido reelegidos: Cardoso en Brasil, Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Morales en Bolivia, Fernández en República Dominicana, Ortega en Nicaragua. En la mayoría de los casos, las reformas no fueron por consenso, y sus entradas en vigor fueron encubiertas en la lucha por el poder en las próximas elecciones. A su vez, dado que era más difícil conseguir las respectivas reformas constitucionales a través de la legislación corriente en el marco de los poderes constituidos (parlamento y tribunales constitucionales), se llamó —en ocasiones— al poder constituyente, al pueblo, siempre entusiasmado con la expectativa de que finalmente las cosas cambian, y más proclive a líderes con cierto carisma y retórica populista que a instituciones pluripersonales, para instalar asambleas constituyentes y para promulgar nuevas Constituciones que legalizaran la reelección.¹⁸

¹⁷ Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Perú y Uruguay permiten la reelección después de un periodo electoral, regla que hay que saber diferenciar bien de la reelección inmediata en la evaluación comparativa de la tendencia reeleccionista de América Latina. Por su parte, queda prohibida toda reelección en Guatemala, Honduras, México, Paraguay y desde 2015 nuevamente Colombia.

¹⁸ Respecto a la tendencia de recurrir a la soberanía popular, Luis Fernando Torres habla, incluso, de un presidencialismo constituyente, una “nueva modalidad de autoritarismo político”, en el caso de Ecuador “legitimado por una

La tendencia al continuismo se afirmó en los países con nuevas Constituciones, por el razonamiento de que la primera elección anterior a ellas no cuenta (Fujimori en 2000 y Morales en 2014), en contra de la oposición que sostenía que la tercera candidatura sería ilegal. Como señala Fernando Henrique Cardoso (Castañeda, 2014): “De casi 20 intentos de reelección presidencial en América Latina, sólo han fracasado dos: Hipólito Mejía en Costa Rica, y Alberto Fujimori en Perú la segunda vez. Todos los salientes, ganan”. Mientras tanto, crece la tendencia a permitir la reelección de forma indefinida, siendo ya dos países —Venezuela y Nicaragua— los que han legislado esto. Proyectos similares se encuentran en marcha en Bolivia y Ecuador, interrumpido en Bolivia por medio del referendo del 21 de febrero de 2016.

C. *Democracia directa*

Pasamos ahora al tema de la democracia directa. En el marco de una democracia moderna no existe incompatibilidad entre los elementos representativos y plebiscitarios de participación política (Fraenkel, 1964). Los mecanismos de participación directa del electorado pueden completar y profundizar la democracia, sobre todo en la dimensión de la legitimidad de las decisiones políticas. Una importante condición, sin embargo, de una exitosa integración de elementos plebiscitarios, por parte de la democracia representativa, es la fortaleza del sistema de partidos políticos. No obstante, como afirman correctamente Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (2008: 143): “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”.

mayoría relativa de electores en no menos de cuatro procesos electorales sucesivos..., conservando (así) ante el mundo la calidad de gobernante democrático y constitucional” (2009: 21 y 22). Para el proceso constituyente de Venezuela, véase Brewer-Carías, 2013.

En América Latina, la esperanza en la democracia directa emanaba de la crisis de la democracia representativa, vinculada con el desencanto con la democracia en cuanto a su funcionamiento y sus resultados, junto con la crítica a la representación, por su falta de representatividad y, especialmente, con la desconfianza en los partidos políticos. En este sentido, con la crisis de la democracia representativa y la de los partidos políticos (Paramio, 2008), América Latina ha tenido el peor *timing* para que los instrumentos de la democracia directa no sean instrumentalizados por objetivos autoritarios.

El encanto por la democracia directa llevó, durante las décadas de los ochenta y los noventa, a todas las reformas constitucionales en la región a incluir elementos de democracia directa, especialmente el de la consulta popular (Zovatto y Orozco, 2008: 139 y 140), siendo Uruguay el único país que contaba con una tradición de democracia directa, dado que allí la consulta popular había sido introducida ya en 1934 (Nohlen, 2005, t. 2). Sin embargo, ya en Uruguay, como comenta Alicia Lissidini (1998: 195), los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX no eran “ni tan democráticos ni tan autoritarios”; en concreto, “la mayoría (de ellos) tuvieron un carácter más autoritario que consociativo” (1998: 205).

En relación con esta experiencia, conviene añadir que en teoría la consulta popular ya contiene elementos no democráticos. Francisco J. Laporta (2014) detalló varios momentos en los que en el referendo “no aparece para nada el principio democrático, es decir, en los que el proceso (de democracia directa) que se promueve carece de alcance democrático porque no se expresa en él la voluntad de los ciudadanos... sino (es) producto de decisiones políticas no consultadas con pueblo alguno”. Laporta se refiere a “la resolución misma de consultar o no consultar al electorado”, al objeto de la decisión, a la formulación de la pregunta que se somete al pueblo, y al *timing* político, a la fecha en que se lleva a cabo el referendo. Por regla general es el Poder Ejecutivo quien gobierna estas decisiones, con lo cual el pueblo no lo podría ser de ninguna manera. Esto se comprueba plenamente en América La-

tina. El caso histórico más llamativo es el de Chile, donde el conflicto entre el presidente Salvador Allende y el Congreso Nacional hubiera podido ser resuelto democráticamente. El medio (la consulta popular) había sido introducido por el gobierno precedente; sin embargo, Allende no aceptó aplicarlo, aún menos después de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, en las que la oposición conjunta alcanzó casi dos tercios de los votos, lo que le enseñaba definitivamente no poder ganarla (Nohlen, 1973).

En la actualidad, el Ejecutivo se descubre dominante por la manera de reservarse el derecho de la iniciativa referendal a sí mismo, como en el caso de Venezuela, de ésta autollamada “democracia participativa”, al no legislar el reglamento para iniciar consultas populares provenientes del pueblo.

En el contexto latinoamericano, las reformas de profundización de la democracia tenían a veces una clara connotación anti-sistema. El ferviente protagonista de la democracia directa, Paulo Bonavides (2006: 30), lo precisa correctamente al conectarlas con “el ocaso 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 general, la experiencia política de la democracia participativa demuestra que el Ejecutivo en el presidencialismo adquiere un enorme poder frente a los demás órganos del Estado, en la medida en que los partidos políticos pierden su capacidad de representación, y los grupos de la sociedad civil tratan de invadir su campo y de desplazarles. Mientras que los primeros fallan, los segundos se equivocan. La democracia participativa fortalece el establecimiento de un Poder Ejecutivo fuera de dimensiones compatibles con la democracia y el Estado de derecho. Como decía el cientista político boliviano Jorge Lazarte Rojas (2009: 460): “El participacionismo, no es la participación ciudadana, sino un recurso de los autoritarismos plebiscitarios”.

Analizando 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 y Orozco, 2008:

143). El número de consultas populares ascendió a nueve en la década de los ochenta, a veinte en la década de los noventa, y a nueve desde 2000 hasta 2012; sin embargo, mientras que Zovatto y Orozco (2008: 138) sostienen que no sería “posible determinar por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos; pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país”; 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.¹⁹ Si dejamos a Uruguay a un lado, los demás países han experimentado sólo una consulta popular, o incluso ninguna.

6. REGÍMENES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA VS. DICTADURA

El análisis politológico no puede restringirse únicamente a la descripción de los procesos que se observan, sino que éstos tienen que examinarse más sustancialmente para ser comprendidos y para así señalar sus consecuencias, sin vacilar en llamar a los resultados por sus nombres.²⁰

Primero. El principio fundamental que se ha fortalecido por medio de las reformas institucionales es el principio mayoritario. Con respecto a la implantación del sistema de mayoría absoluta, se fortaleció el principio ya existente para aumentar la legitimidad mayoritaria del elegido; en cuanto al caso de la reelección, se prolongó la mayoría ya existente de la que disponía el detentador del Poder Ejecutivo en el tiempo frente a la oposición menos competitiva, con lo que se limitaba el principio de la alternancia

¹⁹ Por país a partir de 2000: Venezuela realizó cuatro (2000, 2004, 2007 y 2009); Ecuador, cuatro (2006, 2007, 2008 y 2011); Bolivia, cuatro (2004, 2008, 2009 y 2016); Uruguay, dos (2003 y 2004); Brasil, una (2005); Colombia, una (2003); Costa Rica, una (2007); Panamá, una (2006); Paraguay, una (2011), y Perú, una (2010).

²⁰ Era Carlos Rangel (1982: 41) quien llamaba la atención al “gusto latinoamericano por no llamar las cosas por su nombre”.

en el poder, y con relación a los mecanismos de democracia directa, se reforzó la decisión por mayoría, pues en procedimientos de democracia directa se realiza sin falta el principio mayoritario. La pregunta clave es si este desarrollo de mayor incidencia del principio mayoritario ha servido o no al proceso democrático de América Latina.

Segundo. El supuesto es que el alcance del principio mayoritario es un criterio clave para diferenciar entre distintos regímenes presidenciales, entre democracias y dictaduras. Mientras que en unos países latinoamericanos, este procedimiento 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 rebasó estos límites. El principio mayoritario resultó ser, dentro de la llamada “democracia participativa”, el medio para convertir a la democracia presidencial en una dictadura plebiscitaria. Se cumplió lo que Alexis de Tocqueville (1835) 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 éstos que se describe y se conoce la realidad.²¹

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 (Heun, 1983; Bobbio, 1984; críticamente, Rosanvallon, 2010).

En primer lugar, una Constitución no expresa la voluntad de la mayoría, sino que revela un acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas de un país (Sternberger, 1992). 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, y son garan-

²¹ Con respecto a la importancia que doy a los conceptos, véase Zilla, 2007.

tizados por la propia Constitución y protegidos, a su vez, por un tribunal constitucional.

En tercer lugar, los poderes del Estado son independientes uno del otro, es decir, hay una separación de poderes. En el juego entre mayoría y minoría existen contrapesos al poder de la mayoría electoral.

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 constitucionales (Salazar, 2006) 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 3o. 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 llamadas “participativas” de América Latina, de origen radical rousseauiano y jacobino, se desprende lo siguiente:

En primer lugar, las Constituciones no son de consenso, sino que son impuestas por la mayoría. En Bolivia, por ejemplo, Fernando Mayorga (2010: 17) constata lo siguiente: “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” al aprobarla con una mayoría ab-

soluta, mientras que el reglamento interno exigía una mayoría de dos tercios (Lazarte, 2013).

En segundo lugar, no hay límites al principio mayoritario, sino que 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 (Bobbio, 1985), muy por el contrario, 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 (Combella, 2010: 159 y 169).

La decisión mayoritaria del pueblo se encuentra por encima de cualquier legislación o institución, y su voluntad la ejerce el presidente. Así, el principio mayoritario está llevado a contraponerse al Estado de derecho (Scharpf, 1975).

En tercer lugar, se quiebra la separación de poderes. El Poder Ejecutivo coloniza todas las instituciones de posible control del poder. El poder usurpa, principalmente, el tribunal constitucional, con lo que, en palabras del político venezolano Ricardo Combella (2010: 157 y ss.), “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”, e incluso a veces se vuelve “un instrumento de persecución política de la disidencia”.²² Un ejemplo puede constatarse en las decisiones del Poder Judicial usadas como armas contra los parlamentarios y alcaldes de la oposición.²³

²² Asimismo, véase Petkoff, 2008; Brewer-Carías, 2009 y 2014a.

²³ La persecución judicial ha sido también el camino que tomó el régimen boliviano en el ejercicio de hegemonía política del Movimiento al Socialismo (MAS). En un informe de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP, 2014: 111) se advierte: “Esta situación podría justificarse en el ámbito de un régimen de naturaleza autoritaria y/o fascista, pero nunca en uno que se autodefine como democrático y que, además, reclama —entre otras cosas— la «reinvención de la democracia»”.

En cuarto lugar, la minoría está casi impedida de convertirse en mayoría. No se garantiza una competencia libre e igualitaria por parte de la mayoría; la mayoría gobernante trata de defender el poder por todos los medios administrativos, económicos, de comunicación y de propaganda. Las elecciones, por lo demás, se convierten en plebiscitos, en los que el principio mayoritario no solamente suprime al principio proporcional y al pluralismo político, sino que también la dictadura de la mayoría, de los vencedores sobre los vencidos, trata de legitimarse democráticamente.²⁴

Frente a este resultado, quisiera recordar los preceptos democráticos de la Carta Democrática Interamericana, que sostiene en su artículo 2o. 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; tratan de cerrar el acceso al poder de las minorías, impidiendo que se conviertan en mayoría, entre otros. 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 (2010: 353): 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 advertía el politólogo francés Guy Hermet (1989). El contexto tiene que ser democrático, para que las elecciones aporten legitimidad democrática a un gobierno.

²⁴ No obstante, las elecciones y los plebiscitos antes de terminar el régimen autoritario permanecen como los únicos medios de un proceso de apertura política relativamente pacífico. Ejemplos en América Latina (Nohlen, 2005), como Uruguay (1980) y Chile (1988), así como en otras partes del mundo (Lindberg, 2009), deberían alentar a la oposición democrática de participar en contiendas electorales bajo condiciones no libres ni honestas.

7. LA DEMOCRACIA INDEFENSA EN EL CONTEXTO DE LA CONFUSIÓN CONCEPTUAL

A pesar de esto, las dictaduras plebiscitarias son tratadas como democracias, escondidas detrás del concepto de la democracia participativa. A nivel de la OEA, esta confusión, incluso, llega 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.

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos profesa el mismo escapismo político por no diferenciar en su jurisdicción sobre derechos humanos entre Estados con y sin independencia del Poder Judicial. En *el caso Allan R. Brewer Carías vs. Venezuela*, la Corte argumenta cínicamente que el demandante, antes de poder “pretender acudir a la jurisdicción internacional para buscar la protección (de sus derechos), debía haber «agotado» los recursos internos en Venezuela” (Brewer-Carías, 2014c: 2), protección que en el Estado sin Estado de derecho nunca podría obtener.²⁵

²⁵ Héctor Faúndez (2014) —abogado y presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Internacional Público— conecta la sentencia con aspiraciones de uno de los jueces, Diego García Sagán, a la Secretaría General de la OEA y, al mismo tiempo, continuar siendo juez del tribunal llamado a juzgar a los mismos Estados que deberán votar su candidatura, y concluye: “Coincidiendo con las presidencias de García Sayán y Sierra Porto, la jurisprudencia de la Corte ha experimentado un giro de 180 grados, reduciendo los estándares en materia de libertad de expresión, debido proceso, garantías para los defensores de derechos humanos, criterios para combatir la impunidad por graves violaciones de derechos humanos, supervisión de cumplimiento de sentencias, y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Mientras las víctimas se preguntan por qué este retroceso, los gobiernos de los Estados que han sido favorecidos por esa nueva jurisprudencia pueden sentirse complacidos”. Conviene llamar la atención al caso del líder de la oposición venezolana, Leopoldo López, condenado a trece años de prisión. Después de la huida de Venezuela de

Sin embargo, hay voces de esperanza. En este sentido, es bien llamativo lo que relató Jorge Castañeda recientemente en *El País* (2014), de una tertulia de los ex presidentes Felipe González, Ricardo Lagos, Julio María Sanguinetti y Fernando Henrique Cardoso al cumplirse diez años de vida de la Fundación Fernando Henrique Cardoso, sobre “el curso de la democracia y del autoritarismo en América Latina”. Aunque se trató de una alineación plural de demócratas —ciertamente, no todos ubicados en el mismo sitio del espectro político—, se produjo una significativa coincidencia de opinión a propósito de la defensa de la democracia y los derechos humanos. Las principales coincidencias eran tres:

- 1) La legitimidad de origen debe compaginarse con la legitimidad de gestión.²⁶ Felipe González subrayó, y lo cito según Castañeda: “No se pueden justificar conductas de Gobierno antidemocráticas —represión, suspensión de libertades, censura— por el simple hecho de haber ganado una elección, aún suponiendo —que no siempre es el caso— que dicha elección haya sido limpia, y menos si no fue equitativa”.
- 2) La deriva autoritaria creciente en la región, lo que puntualizó Fernando Henrique Cardoso, y cito a Castañeda nuevamente:

uno de los dos fiscales y de su denuncia de cómo el gobierno de Nicolás Maduro manipuló el proceso con pruebas falsas, presionando por la ley del miedo al fiscal y su familia para que se juzgara conforme a lo que el régimen dictaba, se pone de relieve el peligro que puede correr la comunidad internacional de hacerse cómplice del régimen dictatorial.

²⁶ Con esta consideración, Felipe González abre caminos hacia reflexiones sobre el principio de legitimidad y su relación con el principio de legalidad. Para ser breve, “la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio” (Bobbio, 1985: 30). Ambos principios se refuerzan mutuamente hasta confluir como en la consideración de Felipe González, pues el gobierno, al someterse a la ley en virtud del principio de legalidad, permite ser considerado detentador del poder legítimo. Todavía más: “la legalidad no es solamente el criterio para distinguir el buen gobierno del mal gobierno, sino también el criterio para distinguir el gobierno legítimo del ilegítimo” (Bobbio, 1985: 33).

Se justifican las sucesiones dinásticas, las reelecciones permanentes, o comicios cada vez menos transparentes, debido a la utilización del aparato de Estado, de los medios y del dinero del erario para que gane el saliente, o su esposa, o su hijo, o su hermano, o quien fuera. Al generalizarse la reelección, o las transferencias dinásticas, se consagra una tendencia trágica (en América Latina).

- 3) Los demócratas en América Latina no han elevado su voz ante la deriva autoritaria o represiva, en particular en Venezuela.

De esta justa crítica se desprende que el realismo político de los demócratas crece en la medida que se alejan de la práctica política.

8. RETOS PARA LAS CIENCIAS SOCIALES

La presencia de dos modelos de democracia —el democrático y el autoritario— constituye un enorme reto para las ciencias sociales. No es que las realidades se diferencien de los enunciados constitucionales, fenómeno nada nuevo en la región, sino que la norma misma sufre discrepancias internas (Carbonell *et al.*, 2009; Salazar, 2013). Como consecuencia, todos los fenómenos institucionales, que parecen tener un sentido unitario, sufren significados distintos conforme a 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 constitucionalismo 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” (López, 2014). El nuevo constitucionalismo, sin embargo,

equivale a la negación del constitucionalismo; asimismo, las elecciones no abren el acceso al poder, sino lo cierran.

En efecto, la gobernabilidad no se alcanza mediante compromisos entre la mayoría y la minoría, entendida como gobernabilidad democrática, sino que 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 es una perversión de los conceptos a través de las prácticas políticas.

Éste es un reto pendiente de afrontar, sobre todo la ciencia política comparativa, la cual se muestra poco preparada para ello. Éste comienza a nivel de descripción, cuando se realizan en función de síntesis latinoamericana comparaciones transversales; por ejemplo, en relación con los sistemas de partidos, como resultado de unas elecciones que son categorialmente distintas, en algunos casos competitivas y en otros no (Garrido *et al.*, 2011; Alcántara, 2013). Los estudios de la calidad de la democracia en América Latina parten del supuesto de que se trata en todos los casos de democracias (Levine y Molina, 2011; Morlino, 2014). Aunque el resultado de la evaluación varía por país, ninguno sale de la única categoría. Sin embargo, antes de medir es necesario conceptualizar; además, es la lógica clasificatoria la que gobierna la comparación.²⁷

²⁷ Juan J. Linz (2000: XL) subrayó también la importancia de las categorías dicotómicas en el análisis politológico comparativo, cuando revisó las tendencias de juntar adjetivos a la democracia: “Hasta los años setenta del siglo pasado había muchas democracias con adjetivos como democracia «orgánica», «popular», «de base», « tutelada». Eran los propios régimes no-democráticos, sus ideólogos y protagonistas que usaban estos términos. Desde mediados de los años setenta y luego en los años ochenta se generó un consenso relativamente claro respecto a cuál régimen se podría llamar democrático y cuál no. En los años noventa, nuevamente se difundió confusión, sin embargo, ahora de parte de autores comprometidos con la democracia, a quienes hay que dirigir el reproche. Ellos ven la democracia siempre avanzando, no toman en cuenta las transiciones de régimes autoritarios y posttotalitarios y ponen su esperanza en desarrollos democráticos que se desenvuelven en el nivel por debajo del Estado

En el campo de la demoscopia, el problema de la validez, es decir, de la consistencia del contenido de algo (un concepto), con lo que se mide (indicadores y datos), es —en general— ya un inconveniente de primer orden (Falter, 2006). Esta relevancia es todavía 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” (2013: 8). A pesar de esta advertencia, Latinobarómetro 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 ahí que 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” (2013: 10). Este resultado hay que calificarlo como un disparate analítico: el autoritarismo presentado como mejor *perfomer* democrático.²⁸ Analizar encuestas no consiste en repetir porcentajes, sino en tratar de comprender significados.

(sociedad civil). Para describir y clasificar estos regímenes no-democráticos, se vincula el concepto de democracia con nuevos adjetivos: «democracia de apariencia», «pseudo-democracia», «semi-democracia», «democracia no-liberal», «democracia electoral», «democracia delegativa», «democracia defectuosa» (Collier/Levitsky, 1997; Merkel, 1999; Collier/Addock, 1999). Para evitar confusiones, Linz propone juntar adjetivos con el concepto de autoritarismo: «autoritarismo electoral», «autoritarismo pluripartidista» o «autoritarismo de centro con democracia subnacional»... Aunque sí podemos apreciar algunos aspectos positivos de estos regímenes, deberíamos ser conscientes de que no se trata de democracias, incluso aplicando estándares mínimos. Está en juego la precisión conceptual”.

²⁸ En el mismo sentido, Jorge Lazarte Rojas (2011) criticó a Latinobarómetro, ya que no le parece “acertado seguir «sumando datos distintos como si fueran lo mismo»”. Le parece una ingenuidad, pues es poco probable que los que se adhieren a un modelo de “democracia popular” respondan a que no apoyan a la democracia, aunque lo que tienen en mente sea incompatible en dimensio-

El flamante Electoral Integrity Project de Pippa Norris (2013) y coautores (Norris *et al.*, 2014) incurre en problemas similares (Nohlen, 2015e). En su primer informe de 2013, 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 una alta 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 ubicado en medio del *ranking* sobre 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.

9. EL ALCANCE POLITOLÓGICO DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

Para terminar, mi ensayo acerca del principio mayoritario y los régimenpresidenciales en América Latina quiere llamar la atención de las ciencias sociales sobre la importancia de cuidar los conceptos, su significado y su función en el proceso de conocimiento. Es a través de la reflexión conceptual que el análisis trasciende la descripción de la realidad (*Kenntnis*) y lleva a la comprensión (*Erfahrung*) de los fenómenos.

nes sustanciales con una cierta idea de la democracia presente en los pactos internacionales”. Lazarte sentencia finalmente: “Parecería que Latinobarómetro se hubiera contaminado con la concepción «populista» de que cuanto más se vota hay más democracia, sin importar mucho si hay independencia del poder judicial, si se garantiza el ejercicio de los derechos, y si se producen atropellos permanentes del Estado de derecho”.

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, el cual 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 las realidades y, a su vez, permite una clara delimitación entre democracias y dictaduras, dependiendo de su aplicación con o sin límites. En su relación con los regímenes presidenciales, el principio mayoritario es el criterio categorial para tratar el tema del desarrollo democrático en América Latina.

II. LA POLÍTICA DEL CAMINO ESPECIAL. SISTEMAS ELECTORALES EN ALEMANIA COMO CUESTIÓN JURÍDICA*

La metáfora del camino se ha utilizado, una y otra vez, para caracterizar en comparación internacional el desarrollo de Alemania. Durante décadas se hablaba del especial camino alemán. En general, la tesis se refería a que el desarrollo hacia la democracia en Alemania se distingue a la del resto de Europa, con todos los quebrantamientos históricos que en cierto sentido se podrían deducir de esta divergencia. Esta metáfora de camino ha sido diversamente cuestionada; además, se le ha distinguido de otros caminos alemanes; por ejemplo, del “(largo) camino hacia occidente” (Winkler, 2000). Manfred G. Schmidt ha mostrado repetidamente en relación con la política económica y social alemana que ésta ha tomado una feliz “vía intermedia” (Schmidt, 2008). Así, la metáfora de camino se encuentra viva. En su uso se muestra como necesario el distinguir entre tiempos y áreas temáticas, tal y como en las dos propuestas que ya se efectúa: la del camino especial y la de la vía intermedia. ¿Cuál camino lleva a la República Federal de Alemania en otros campos de la política; por ejemplo, en la política institucional? ¿Se asocia su desarrollo más bien con la idea del camino especial o con la de la vía intermedia?

A continuación quiero restringir el planteamiento aún más, es decir, a la política de los sistemas electorales, y así retomar la nueva tendencia científica consistente en tratar asuntos del sistema electoral como asuntos de política. ¿Cuáles son las ideas y los poderes, los que predominan en la República Federal de Alemania, en comparación internacional, la “Politics of Electoral

* Traducido del alemán con el apoyo de Carlos Infante Palomino, Lima; revisión lingüística de José Reynoso Núñez, Guadalajara. Agradezco el aporte de ambos.

Systems” (Gallagher y Mitchell, 2008)? ¿En qué campos ocurren las controversias sobre el sistema electoral? En general, las cuestiones del sistema electoral se perciben como cuestiones teóricas y como cuestiones de poder. El tratamiento teórico de los sistemas electorales contiene aspectos normativos y empíricos. Desde el punto de vista de las disciplinas científicas, la teoría política y las ciencias sociales empíricas son las que se ocupan del tema. En la República Federal de Alemania, las cuestiones del sistema electoral se consideran también como cuestiones jurídicas, y eso no superficialmente, sino de manera decisiva, dado que el Tribunal Constitucional Federal decide al final de cuentas sobre la compatibilidad de los sistemas electorales acordados con la Constitución de la República Federal, y este Tribunal no se resiste, dado el caso, a prescribir al legislador el sistema electoral a aplicar. En esto consiste la singularidad que autoriza, en comparación internacional entre las democracias avanzadas, a hablar de un especial camino alemán.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

Max Weber había dicho de las ciencias sociales que sin conceptos no se obtiene conocimiento alguno y “no las conexiones «de hecho» entre «cosas» sino las conexiones *conceptuales* entre *problemas* están en la base de (su) labor” (2001: 57). Se puede precisar más esta idea para el caso concreto: entender los sistemas electorales en su relación material presupone comprender su orden conceptual.

Los sistemas electorales pueden distinguirse, en términos generales, en representación por mayoría y representación proporcional. Ambos conceptos se caracterizan por una doble comprensión: pueden entenderse sea como principio de representación, o bien como reglas de decisión. Según Arend Lijphart y Bernard Grofman (1984: 7): “a distinction we believe to be a critical one”. Si se define la representación por mayoría y la representación proporcional como principios de representación, se pregunta por su correspondiente objetivo teórico-normativo de representación.

La representación por mayoría aspira como objetivo el favorecer la construcción de una mayoría parlamentaria de un partido o un grupo de partidos, a través de sus efectos mecánicos y/o sicológicos. La representación proporcional tiene como fin distribuir los escaños parlamentarios entre los partidos políticos en partes proporcionales correspondientes a todos los partidos votados. Una finalidad adicional de la representación proporcional puede constar en facilitar el mismo valor de logro del voto. Según éste, cada voto tiene que tener la misma influencia sobre la real composición de la representación nacional.

Si se define representación por mayoría y representación proporcional como reglas de decisión, se pregunta por el criterio que se aplica para determinar cuál candidato o partido puede considerarse como elegido. La representación por mayoría significa que la mayoría de votos decide, dependiendo luego del establecimiento de la fórmula precisa: mayoría relativa o mayoría absoluta. Sólo cuentan los votos que se dieron por el candidato o partido ganador, por lo cual todos los demás votos se desperdician. En cambio, la representación proporcional como regla de decisión implica que la proporción de votos que recibieron los candidatos y/o partidos determina cuántos escaños obtiene un determinado partido.¹ En principio, cuentan todos los votos entregados.

En la literatura de los sistemas electorales se define con frecuencia la representación por mayoría según la regla de decisión y la representación proporcional según el principio de representación (tal como lo hicieron recién Gallagher y Mitchell, 2008: 634). Sin simetría de los criterios es difícil lograr un orden sistemático de los sistemas electorales (Vogel *et al.*, 1971: 30 y ss.; Sartori, 1994: 4). La representación por mayoría y la representación proporcional como principios son incompatibles. A su nivel de abstracción, no hay ninguna tercera categoría, ni existe un sistema electoral mixto. Pero debajo de este nivel, en el de las reglas de

¹ Yo desarrollé esa clasificación en un primer momento en 1969; luego, fue ampliada en Vogel *et al.*, 1991, y en posteriores textos —por ejemplo, Nohlen, 2004—, y se detalló por última vez en Nohlen, 2014. Para la recepción en la jurisprudencia, véanse Lenz, 1996; Wild, 2003; Poier, 2009; Bull, 2015.

decisión, se han creado y están progresando combinaciones de diferentes elementos técnicos, cuyos efectos globales sobre la representación política, dependiente también del contexto concreto, permite tipificarles como de representación por mayoría o de representación proporcional.

Los sistemas electorales proporcionales se pueden diferenciar si existe el objetivo de una proporcionalidad entre votos y escaños exacta (representación proporcional pura), o si se indica sólo la orientación del efecto del sistema (representación proporcional con proporcionalidad limitada). En el último caso conviene distinguir entre más tipos de sistemas electorales: representación proporcional en distritos electorales, representación proporcional con barrera legal o umbral electoral, representación proporcional compensatoria, representación proporcional personalizada. Es la experiencia empírica de una alta variedad de combinaciones que forzó la diferenciación de tipos de sistemas electorales proporcionales. El legislador puede optar entre los sistemas electorales, siempre que la opción no esté limitada por la Constitución. La asignación categorial concreta del sistema electoral a los tipos de sistema juega un rol en la evaluación normativa, analítica y política, así como también jurídica-legal, a la que se dirige aquí nuestro interés principal.

2. LOS SISTEMAS ELECTORALES COMO UNA CUESTIÓN TEÓRICA

Los sistemas electorales se colocan como una cuestión teórica en dos modos: por un lado, se entienden como una cuestión normativa por el mejor sistema electoral, y por el otro, como una cuestión positivista de encontrar relaciones causales. Las preguntas sobre el mejor sistema electoral se retomaron una y otra vez, a menudo con respuestas basadas en los valores —como la justicia—, en parámetros de buen gobierno o en el criterio de compatibilidad con el presente tipo de sistema de gobierno. Hasta es clásica la tesis presentada durante la República de Weimar (1919-1933), en

la que la representación proporcional es incompatible con el sistema de gobierno parlamentario. En este sentido, el régimen parlamentario exigiría un sistema de mayoría relativa —tesis derivada del modelo Westminster—, que se reanimó con el establecimiento de la República Federal de Alemania en medio de la preocupación por la estabilidad de la democracia (Sternberger, 1964), pero que no pudo prevalecer en el Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*), una suerte de constituyente que elaboró el *Grundgesetz* (la Ley Fundamental), y luego en el curso de la consolidación de la democracia en Alemania ha perdido poder. Siempre había investigadores de sistemas electorales que daban por entender sus opciones al respecto (Duverger, 1984; Lijphart, 1984; Sartori, 1994). Varias comisiones de reforma del sistema electoral intentaron responder a la cuestión del mejor sistema, tomando en cuenta, esto sí, el contexto nacional.² Más reciente es la antítesis empíricamente comprobada, fruto del análisis comparado de los resultados de las políticas públicas en los países industrializados occidentales, de que el régimen parlamentario más exitoso sería el vinculado con la representación proporcional (Lijphart, 2012).

La cuestión acerca de la relación causal entre sistemas electorales y sistemas de partidos se ha puesto, desde la mitad del siglo XX en adelante, en el primer plano de la investigación sobre sistemas electorales. En su respuesta han contribuido varios enfoques. Para distinguir gruesamente el análisis comparado cualitativo y el análisis comparado cuantitativo, el primero destaca el contexto histórico, así como la relación sistemática, en donde sistema electoral y sistema de partidos influyen mutuamente el uno al otro; en cambio, el último especifica los diferentes factores con capacidad causal de los sistemas electorales (por ejemplo, la circunscripción electoral o la barrera legal), y para en consecuencia averiguar cómo influyen en el grado de proporcionalidad de los resultados electorales.

² Véase, por ejemplo, el *Report of the Royal Commission on the Electoral System* (*Reporte de la Real Comisión sobre el Sistema Electoral*), el que significativamente se titula *Towards a Better Democracy* (*Hacia una mejor democracia*). El extracto de la comparación detallada está reimpreso en Nohlen, 2014a: 230-232.

El resultado de ambos enfoques se deja resumir en que no existe una causalidad lineal entre determinados sistemas electorales y sistemas de partidos, sino a lo sumo tendencias en la orientación de los efectos, cuya forma —no obstante— depende del correspondiente contexto. Principalmente, la relación (más o menos proporcional) de votos y escaños, sobre la que los elementos individuales de un sistema electoral ejercen aún la mayor influencia, no permite enunciados de los efectos de los sistemas electorales sobre la estructura del sistema de partidos (Rae, 1967; Lijphart, 1994a; Nohlen, 2014a). Por pura legislación electoral es limitada la posibilidad de controlar los efectos del sistema electoral.

3. LOS SISTEMAS ELECTORALES COMO UNA CUESTIÓN DE PODER

No debe haber duda: las cuestiones del sistema electoral son cuestiones de poder en dos sentidos: 1) en el nivel de las opciones institucionales, las preferencias están sujetas al interés político, al beneficio político que espera un partido del sistema electoral, y 2) en el nivel de la decisión, el resultado en pro de tal o cual reforma electoral depende de las relaciones de poder.

Como cuestión de poder, las opciones del sistema electoral tienen la constelación específica nacional como punto de partida: “Every political party obviously prefers the electoral system that favors it” (Duverger, 1984: 31). Por consiguiente, la introducción de la representación proporcional en Europa Occidental, en el tiempo alrededor de la Primera Guerra Mundial, no fue tanto un tributo a la justicia electoral o al valor de logro del voto, sino correspondía al cálculo de poder de la vieja clase política, que en condiciones del sufragio universal, que se implementó en casi todas las partes en este momento histórico, se amenazaba diezmar parlamentariamente.³

³ Véase Lipset y Rokkan, 1967. Acerca de la socialdemocracia, véase Misch, 1974.

Más tarde, en 1986, esta lógica preparó en Francia, donde el sistema electoral nunca fue la sacra regla de juego de la democracia, el camino para la reintroducción (al final por corto plazo) de la representación proporcional en función de limitar las pérdidas del partido socialista, saliendo del gobierno en las próximas elecciones parlamentarias.⁴ El interés en una reforma del sistema electoral puede consistir, entonces, en más poder o en poca pérdida de poder. Para Europa Central y del Este se pudo comprobar que en el curso de la tercera ola democratizadora las decisiones en beneficio de unos tipos de sistema electoral dependían del modelo de transición (Huntington, 1991), concretamente de la proporción de fuerzas entre los democratizadores y la élite del viejo régimen (Nohlen y Kasapović, 1996).

Diferentes opciones respecto a la cuestión del sistema electoral surgen, en primer lugar, de las condiciones de gobierno, sean estructurales o momentáneas. Los partidos en el gobierno apuntan con las reformas del sistema electoral a mejorar sus posibilidades de mantenerse en el poder, mientras que los partidos en la oposición buscan prevenir ello. De cualquier manera, se trata de política del poder. Por lo tanto, es erróneo adscribir sólo a los actores que promueven una reforma del sistema electoral intereses de poder, ambos—por lo demás—profesando argumentos políticos, escondidos detrás de una llamada a valores democráticos. Esta postura hace que los defensores del sistema electoral vigente sean frecuentemente ciegos a los beneficios de una reforma cuando sea de verdad neutra en términos de poder. Muy a menudo, la oposición se equivoca al suponer el supuesto de que la reforma proyectada por los adversarios políticos le haría daño a ella en cualquier caso, como demuestra una serie de ejemplos históricos.⁵

En segundo lugar, se generan diferentes opciones respecto al sistema electoral de los partidos individuales, según su respectiva

⁴ Sobre la historia del sistema electoral francés, véase Nohlen, 2010b.

⁵ Al final, la oposición en Italia se benefició de la reforma electoral de Berlusconi de 2005 en las elecciones siguientes, a la que se opuso violentemente; al respecto, véanse D'Alimonte, 2008; Caciagli, 2010. El caso paradigmático es tal vez Grecia; para ello, véase Nohlen y Stöver, 2010.

fuerza política. Vale como una simple regla: los grandes partidos prefieren una representación menos proporcional, especialmente el más fuerte de ellos, mientras que los pequeños partidos prefieren más proporcionalidad. La defensa y crítica de la reforma del sistema electoral alemán, adoptada el 3 de diciembre de 2011, hace que esta simple ecuación se compruebe. El tipo de gobierno de coalición también es importante. Así, las pequeñas coaliciones deben conciliar los intereses de los grandes y pequeños partidos; si esto se logra, puede resultar un sistema electoral complicado, lo que expone la reforma a una fuerte crítica, tal y como se observa con la reforma del sistema electoral al *Bundestag* de 2013.

Por otro lado, las grandes coaliciones podrían optar, a expensas de los partidos más pequeños, por sistemas que faciliten la formación de mayorías parlamentarias; pero los socios raramente hacen causa común debido a cálculos políticos, como enseña justamente otra experiencia alemana. En 1968, la SPD rechazó por la decisión del congreso del partido, la reforma acordada con la CDU/CSU en favor de un sistema de distritos trimominales, porque los estudios de sociología electoral atestiguaron su inferioridad estructural, la que no dejaba prever que pudiera ganar las siguientes elecciones. Posibles objetivos de la reforma, como asegurar la gobernabilidad (Grotz, 2009), pueden ser contrarrestados debido a diferentes perspectivas de poder de los grandes partidos; incluso, pequeñas reformas están sujetas a consideraciones de poder. La controversia de años, incluyendo también al Tribunal Constitucional Federal Alemán, sobre los escaños excedentes en el sistema de representación proporcional personalizada constituye un buen ejemplo.⁶

Si se comparan las reformas electorales en todo el mundo, hay que señalar, en primer lugar, que las reformas de un sistema electoral a otro en las democracias establecidas son raras (Nohlen,

⁶ La CDU/CSU defendió los escaños excedentes; el FDP protegió la integración de los votos restantes en el escrutinio; la SPD rechazó los escaños excedentes (o quería una compensación proporcional para ellos), al igual que la integración de los votos restantes, y los Verdes se opusieron solamente a los escaños excedentes.

1984b; Lijphart, 1994; Katz, 2008). Si bien se discuten continuamente reformas electorales, los esfuerzos resultan a lo mejor en pequeñas reformas. Pocas reformas se basan en un consenso que sobrepase las fronteras partidistas. Las mayorías parlamentarias deciden; por lo tanto, es algo irreal exigir un consenso en las cuestiones del sistema electoral, y además es bastante inadecuado reprochar a los partidos políticos cuando no sean capaces de lograr un amplio consenso.⁷

4. LOS SISTEMAS ELECTORALES COMO UNA CUESTIÓN JURÍDICA

A estos hechos de política de poder en cuestiones de sistemas electorales se opone el Tribunal Federal Constitucional, no sin entrar en una competencia política con el órgano constitucional legitimado democráticamente: el *Bundestag*. Su argumentación, en síntesis, es la siguiente: dado que los sistemas electorales afectan a las condiciones de la competencia política, la mayoría parlamentaria en cierto sentido, por tanto, decidiría en su propia causa. En el caso de la legislación electoral existiría el peligro de que la respectiva mayoría parlamentaria se dejara guiar por el objetivo de mantenerse en el poder, en vez de tener en cuenta el bienestar público. Por ello, el diseño de la ley electoral tendría que ser sujeto a un estricto control judicial constitucional. Todas estas consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 9 de noviembre de 2011, con relación

⁷ El Tribunal Constitucional Federal, en su sentencia del 25 de julio de 2012, criticaba a los partidos por no haber logrado “acordar a lo largo de tres años una propuesta conjunta de modificación de la Ley Federal Electoral... Hubiera sido la tarea de la política, presentar en el tiempo y a lo mejor por consenso una nueva ley electoral”. Reinhard Müller consideró acertadamente en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, del 2 de junio de 2012, la adopción de un nuevo sistema electoral con sólo los votos de la mayoría de la CDU/CSU y el FDP como un proceso normal. “Sería extraño, y algo nuevo en la práctica del Estado, si precisamente en torno a la reforma del sistema electoral existiera unanimidad en el parlamento... Ni el SPD ni los verdes tenían una mayoría para sus modelos”.

al sistema electoral para el contingente alemán del Parlamento Europeo. De esta manera, la cuestión del sistema electoral se ajusta a una cuestión jurídica.⁸

En la Ley Fundamental no se menciona el sistema electoral. Esta ausencia en la Constitución sugiere que el sistema electoral corresponde al proceso político, por lo que cae en el ámbito de legítimas controversias políticas. Ella también sugiere que el principio de igualdad electoral, consagrado en el artículo 38 de la Ley Fundamental, “no debería ser aplicado en el sentido del principio de representación proporcional, (sino, en concreto): igualdad del valor numérico de los votos sí, igualdad del valor de logro, no” (Frowein, 1968: 12).⁹ Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal profesa una estricta interpretación de la igualdad del sufragio en el sentido de igualdad del valor de logro de los votos. Dado que este Tribunal, por medio del recurso de inconstitucionalidad, a menudo está llamado a sentenciar en materia de sistema electoral, verifica —de hecho— si el principio de igualdad del sufragio en el sentido de la igualdad del valor de logro de los votos ha sido restringido dentro del sistema de representación proporcional personalizada. Así, el debate de los últimos años sobre el sistema

⁸ En la discusión de mi charla “La representación proporcional personalizada en perspectiva comparada”, dentro del Simposio “El sistema electoral para el *Bundestag*-La cuadratura del círculo” de la sección alemana de la Comisión Internacional de Juristas (Berlín, junio de 2013), el diputado Dieter Wiefelspütz me señaló que los sistemas electorales son derecho (o sea, ley). Por supuesto, los sistemas electorales, una vez legislados, son ley (derecho). Mi tesis, sin embargo, no trata de estos hechos innegables, sino del diseño de los sistemas electorales y qué aspectos, factores e instituciones influyen en este proceso.

⁹ La relación entre el valor de logro y el valor numérico de los votos es, a menudo, mal entendida. La igualdad del valor de logro de los votos presupone la igualdad del valor numérico de los votos, pero no es su consecuencia automática; por el contrario, el valor de logro varía de acuerdo a los sistemas electorales. En caso de desigualdades observadas, consideradas relevantes bajo aspectos de la igualdad ante la ley, es necesario explorar si éstos son debido al sistema electoral, a otras disposiciones legales o a factores que ya causan desigualdades en el valor numérico de los votos. Sólo si el sistema electoral es la causa, se trata —en contraste con la desigualdad en el valor numérico— de una desigualdad en el valor de logro de los votos.

electoral en Alemania fue iniciado como una cuestión legal-jurídico por una decisión del Tribunal Federal Constitucional.

En efecto, el llamado peso negativo del voto (*negatives Stimmengewicht*) no resistió el control de constitucionalidad por el más alto tribunal alemán. En su sentencia del 3 de julio de 2008 (registrada en BverfG, 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07) se dijo: “(El peso negativo del voto, consistente en que) un aumento de votos del partido puede causar una pérdida de escaños en las listas nacionales o una pérdida de segundos votos un aumento en los asientos de las listas regionales”, viola el artículo 38, párrafo 1, de la Ley Fundamental, según el cual el *Bundestag* alemán tiene que surgir de elecciones universales, igualitarias, directas y secretas. Se ordenó que el legislador, a “no más tardar del 30 de junio de 2011, llevara a cabo una reglamentación conforme al precepto constitucional” (Nohlen, 2009). La reforma legislada por la mayoría oficialista, que entró en vigor el 3 de diciembre de 2011, fue también declarada inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional Federal el 25 de julio de 2012, porque los escaños excedentes podrían ocurrir en tal cantidad que llegarían a “cancelar el carácter fundamental de representación proporcional de la elección del *Bundestag*”.

Con la ley del 3 de mayo de 2013, el *Bundestag* acordó otra reforma electoral —esta vez con una amplia mayoría—, que obedecía al máximo los criterios y las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal. Esta reforma parece marcar el fin de un muy problemático proceso, en el que el *Bundestag*, legitimado en su labor legislativa por el pueblo, perdió la supremacía en un tema institucional clave: con qué sistema electoral debe elegirse a sí mismo. Entre noviembre de 2011 y febrero de 2014, el Tribunal le quitó también al *Bundestag* la capacidad de definir el sistema electoral para la elección del contingente alemán al Parlamento Europeo, tema al que voy a regresar más adelante. En síntesis, en pocos años se ha cambiado todo el cuadro político-jurídico de los sistemas electorales en Alemania. Así, la política de la reforma electoral es marcada por el Tribunal Constitucional Federal.

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional en materia electoral se basa en la comprensión de la igualdad en el sufragio como caso de aplicación del principio general de igualdad, tal y como lo establece el artículo 3o. de la Ley Fundamental. Se juntan, además, otros dos supuestos: 1) la aplicabilidad de los principios del sufragio antes mencionados en materia de sistemas electorales, y 2) la noción de que la representación proporcional de la República Federal tiene que orientarse al ideal de proporcionalidad mostrado en votos en la composición del *Bundestag*.

En cuanto al primer supuesto, es preciso recordar que el principio jurídico de igualdad del sufragio era dirigido históricamente contra todas las desigualdades en el peso del voto de los individuos con derecho de sufragio, graduado de acuerdo a diferentes criterios (por ejemplo, propiedad, educación, mérito), así como en contra de la desigualdad de la llave de la representación; es decir, en contra de una desigualdad en el número de habitantes o personas con derecho de sufragio de las circunscripciones electorales, representadas por un diputado. Ambos requisitos de igualdad tocan el derecho de sufragio. Más tarde, se desarrolló la comprensión de la igualdad de sufragio como representación proporcional de todos los votos en la asamblea por elegir. Este requisito de igualdad toca el sistema electoral. Esta necesaria diferenciación entre las áreas temáticas a las que se aplica el principio de igualdad, se pierde fácilmente de vista, y más aún, cuando en la práctica idiomática alemana se usa el derecho de sufragio y el sistema electoral de manera sinónima por medio de un único concepto: el derecho electoral (*Wahlrecht*). Pero hay que distinguir estrictamente entre el sufragio, el derecho a elegir y ser elegido, por un lado, y el sistema electoral, los mecanismos de entrega de los votos y de su conversión (en las elecciones parlamentarias) en escaños, por el otro.

Por el derecho de sufragio rigen disposiciones uniformes de naturaleza constitucional, las cuales se aplican en todas las democracias representativas: el derecho de sufragio tiene que ser universal, igual, directo y secreto, para que pueda ser considerado como democrático; además, está sujeto en todas las democracias

constitucionales a un examen jurídico continuo. En este sentido, las cuestiones de sufragio son asuntos jurídicos. Para el sistema electoral no existen normativas uniformes. El significado y la función de los sistemas electorales, por el contrario, consisten en las diferencias que hacen mecánica y psicológicamente en la formación de las preferencias políticas y en la transmisión de éstas en escaños parlamentarios. Se ofrecen alternativas entre diferentes sistemas electorales, y las opciones nacionales dependen de las constelaciones de poder, los efectos de los sistemas electorales de determinados contextos. A diferencia del caso del sufragio, las disposiciones constitucionales son más bien escasas. Pocas Constituciones prescriben el sistema electoral parlamentario; si éste es el caso, entonces, por supuesto, los tribunales constitucionales pueden ser llamados a revisar directamente la aplicación constitucional del sistema electoral por parte de las autoridades electorales.¹⁰

En el supuesto de que las Constituciones, como en el caso de la Ley Fundamental alemana, no contengan ninguna definición del sistema electoral, pueden ser revisadas constitucionalmente si se refieren a principios estandarizados de igualdad del sufragio; por ejemplo, en el caso de la delimitación de los distritos electorales. Por el contrario, sin consagración constitucional del sistema electoral, las cuestiones que se refieren a las características innatas ya identificadas de los sistemas electorales y que determinan la diferencia entre ellos, en buen sentido se excluyen del control de constitucionalidad —pero no en Alemania—. Así pues, el Tribunal Constitucional Federal se encuentra llamado continuamente a resolver disputas políticas sobre el sistema electoral y decidir sobre su compatibilidad con la Ley Fundamental, y toma como punto de referencia el sufragio igualitario y directo, a saber: el

¹⁰ Este examen se llevó a cabo, por ejemplo, en el caso de la Sala del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, responsable de asuntos constitucionales, cuando las autoridades electorales permitieron que la representación proporcional personalizada —introducida en 1989 y que es acorde con el modelo alemán— se aplicara en las elecciones de 2005, a la manera de un sistema segmentado. Para más detalles, véase Nohlen y Nohlen, 2007.

sufragio igualitario en la forma de la igualdad de valor de logro de los votos.

De igual manera, el razonamiento del Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el peso negativo del voto, del 3 de julio de 2008, me ha llevado a hablar de “Volver a Weimar” (Nohlen, 2009), ya que dice: “El objetivo de la representación proporcional es que todos los partidos estén representados en el órgano a ser elegido en una relación lo más aproximada posible al número de votos recibidos”. Esto es un retorno a la idea de una representación proporcional pura; sin embargo, Weimar está, incluso, presente de manera mucho más profunda en la medida en que el Tribunal Constitucional Federal hace como propia la jurisdicción de la Corte Suprema (*Staatsgerichtshof*) de aquella República, según la “que básicamente comprende la igualdad del sufragio en un sistema de representación proporcional, no sólo la igualdad en el valor numérico, sino también la igualdad en el valor de logro” (Misch, 1974: 208). Así lo defiende y con fervor el jurista Hans Meyer (1973: 113 y ss.; 120 y ss., y 134 y ss.): “Igualdad del sufragio requiere siempre el valor de logro igualitario de los votos”. Con esta postura se abandona la línea de argumentación jurídica más abierta, dibujada por Jochen Abr. Frowein y Roman Herzog (1968), y se abrió, además, la puerta para una mayor influencia de los matemáticos en la consultoría política como protagonistas de procedimientos de escrutinio que consiguen en su teoría de orden puramente matemático, el mejor equilibrio proporcional entre votos y escaños (Pukelsheim, 2000 y 2004; Pukelsheim y Rossi, 2013).

Esta confluencia de ideas y medios hizo que la ciencia política perdiera la influencia que ejercía en anteriores debates sobre reformas electorales, al igual que el pensamiento crítico al Tribunal, que provenía de la jurisprudencia. Aunque se articulaba bien claro —por ejemplo— en Christofer Lenz (1996: 356), cuando afirma: “La igualdad del sufragio nunca postula la igualdad del valor de logro de los votos, pero siempre la garantía de igualdad de la posibilidad de éxito”; este pensamiento quedó marginado. Lenz concedía, incluso, al legislador un margen de parámetros

mucho más amplio en la legislación electoral que hasta entonces se supuso que tenía.

Aquí conviene explicar algo más de la doctrina del Tribunal Constitucional Federal, y especialmente cómo interpreta el sistema electoral para el *Bundestag* alemán. En primer lugar, el Tribunal reconoce que el valor de logro de los votos varía en función de los sistemas electorales y que requiere jurídicamente una evaluación diferente. Mientras que en sistemas de representación por mayoría la igualdad en el valor de logro de los votos sería ajeno al sistema y, por tanto, no podría ser un parámetro de evaluación jurídico-legal, aquélla sería esencial en sistemas de representación proporcional, porque el objetivo de la representación proporcional consistiría en la igualdad del valor de logro. En este sentido, cada voto tendría que contribuir de manera igual a la composición del *Bundestag*; sin embargo, las restricciones al principio de la representación proporcional podrían ser compatibles con la Ley Fundamental si se les pudieran justificar funcionalmente.

Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido a la barrera del 5% como constitucionalmente compatible, debido a su función de estabilizar las relaciones del gobierno, así como a los escaños excedentes, sin compensación proporcional, para posibilitar en la práctica la combinación de la elección uninominal y de la lista pluripersonal (en opinión del Tribunal: de la representación por mayoría y de la representación proporcional); no obstante, su número debe ser limitado. En su decisión del 25 de julio de 2012, el Tribunal había fijado un techo de quince escaños excedentes sin compensación proporcional. Por lo tanto, la comprensión de la representación proporcional personalizada por parte del Tribunal Constitucional Federal se basa principalmente en el principio de representación proporcional, fijado a la igualdad del valor de logro de los votos. Sólo en segundo lugar, el Tribunal reconoce límites a este principio, fundamentados en razones funcionales y en una medida aún compatible con la Constitución, cuyo parámetro constituye la igualdad del valor de logro de los votos.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional Federal no está actuando por propia iniciativa, pues se involucra en disputas político-jurídicas por parte de actores políticos que no han podido imponerse en el proceso político. En materia electoral, el Tribunal no sólo comprueba la compatibilidad de la ley electoral con la Constitución, sino que también decidirá en favor de cualquiera de las partes. El Tribunal actúa como una especie de cámara adicional —que no es tan apolítica como ella pretende ser— que se sirve de un procedimiento judicial, en el cual se producen, basadas en la lógica del derecho, posiblemente nuevas relaciones mayoritarias.¹¹ A este respecto, el poderoso Tribunal Constitucional Federal se encuentra en peligro de hacer alargar el brazo a la oposición política y a reducir indebidamente la libertad política del órgano legislativo, democráticamente legitimado, en asuntos del sistema electoral. Si, sumado a esto, las sentencias del Tribunal no son capaces de convencer ni desde el punto de vista puramente jurídico ni desde la perspectiva comparada de derecho público, entonces la cuestión jurídica en materia de sistema electoral apenas se puede distinguir de la cuestión de poder.

5. OBJECIONES A UN ENTENDIMIENTO ESTRICTO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

En contra de esta interpretación del sistema electoral alemán, en términos de una aplicación estricta del principio de igualdad del

¹¹ Se tiene que tomar en cuenta cuán político puede ser el argumento en la controversia de los partidos, y también el de los expertos consultados; por ejemplo, la asignación de los escaños por la representación proporcional en circunscripciones plurinominales y la compensación proporcional a nivel nacional en la Ley Electoral del 25 de noviembre de 2011 fue descrita por Hans Meyer como “la pieza de sistema electoral más descuidada que he visto nunca” (*Der Spiegel*, 22/2012, 34). Esta polémica muestra únicamente que este jurista desconoce por completo el panorama internacional de los sistemas electorales, o sea, cómo un experto descuida estándares de la sistemática electoral en función de asistir como abogados a intereses partidistas ante el Tribunal Constitucional Federal. Esto no es responsabilidad del Tribunal mismo; sin embargo, dice mucho acerca de la dimensión política del procedimiento jurisdiccional.

valor de logro, hay varios argumentos de muy diferente índole, los cuales trataremos brevemente a continuación.

En primer lugar, la representación proporcional debe entenderse no sólo como un principio en el sentido de principio de representación, sino también —como ya se ha dicho— como una regla de decisión. Si la representación proporcional no está consagrada en la Constitución, puede simplemente actuar como regla general de cómo otorgar los escaños a los partidos o candidatos en circunscripciones plurinominales acorde con las partes correspondientes de los votos. Éste es el caso —por ejemplo— de la representación proporcional en circunscripciones pequeñas. Se aplica la regla decisoria proporcional, pero el sistema de circunscripciones electorales trinominales es considerado como mayoritario.

En segundo lugar, la representación proporcional como principio no puede ser entendida como una entidad matemática, sino como un parámetro orientador general de la representación política: “the proportionality principle should not be cast in stone as an exact mathematical requisite... It should rather serve as a general guideline with multifarious possible applications in different contexts” (Brighouse y Fleurbaey, 2010: 145). Este punto de vista se refleja empíricamente a nivel internacional en sistemas de representación proporcional que muestran una alta diversidad en la igualdad de valor de logro de los votos (Nohlen y Stöver, 2010), sin que esto, en otro lugar, haya sido considerado constitucionalmente cuestionable.

En tercer lugar, “lo más posible” en la descripción del principio de proporcionalidad en el marco de la representación proporcional: la proporción de escaños de un partido debe corresponder “lo más posible” a su proporción de votos; no es una exhortación a realizarla lo más estricta (como máxima) posible, sino una relativización del principio. El “más” se refiere a las condiciones que deben tenerse en cuenta, las que podrían limitar la aplicación del principio puro.

En cuarto lugar, en materia de sistemas electorales es cuestionable la idea de que se trate de imponer un principio único; más bien, es de reconocer que los sistemas electorales pueden

perseguir distintos objetivos y que el requisito sería equilibrar éstos, incluso y especialmente cuando domina el principio de representación proporcional (Nohlen, 2014a: 229). El sistema electoral para el *Bundestag* alemán es un buen ejemplo, porque éste trata de realizar diferentes funciones y objetivos simultáneamente, lo que sólo puede lograrse si ninguno de ellos se utiliza en su máxima expresión. Generalmente, la diversidad de los sistemas de representación proporcional en el mundo permite suponer que se busca en cada caso el respectivo equilibrio nacional entre las funciones; al mismo tiempo, afirma la validez de la multifuncionalidad de los sistemas de representación proporcional.

En quinto lugar, la igualdad del valor de logro no puede ser establecida por ley. El grado de igualdad de este valor depende empíricamente del sistema de partidos y del comportamiento electoral. Aquí se puede observar una relación paradójica: entre más exacto el posible grado de la proporcionalidad gracias a la ley, menor puede resultar la igualdad del valor de logro, ya que los votantes se equivocan al suponer que ahora cada partido pequeño tiene la oportunidad de entrar en el parlamento, lo que no ocurre por razones matemáticas. En este sentido, también en un sistema de representación proporcional pura, muchos votos se pierden y no cuentan. Esto enseña la comparación de los resultados electorales en sistemas de representación proporcional con y sin barrera legal.

En sexto lugar, ni el principio de representación por mayoría ni el principio de representación proporcional son políticamente neutrales, pues detrás de ellos se esconden intereses político-electorales. El postulado de la igualdad del valor de logro proviene, generalmente, de partidos pequeños o minoritarios, a los que también les gusta servirse del argumento de la justicia electoral, como si sólo la proporcionalidad exacta fuera justa. Este argumento, sin embargo, está referido a la representación parlamentaria, donde puede convencer fácilmente. Su reduccionismo únicamente será reconocido cuando se suma y expande la idea de proporcionalidad a la esfera del gobierno. ¿Es justo? Hay que preguntarse si los

partidos pequeños en los gobiernos de coalición, que son una consecuencia casi inevitable de la representación proporcional con un alto grado de proporcionalidad, adquieren una influencia en las decisiones políticas a favor de sus clientelas, que supera ampliamente el peso real de estos partidos en el electorado.

En séptimo lugar, en las elecciones parlamentarias se elige no sólo el parlamento, sino también el gobierno —cuando lo permite el sistema de partidos—. Mientras más proporcional es la representación, entonces resulta más fragmentado el sistema de partidos y menores posibilidades de los electores de escoger directamente entre los candidatos a primer ministro y equipos de gobierno. Así, las decisiones sobre la formación de coaliciones se tomarán después de las elecciones por los partidos. Entre mayor sea la igualdad en el valor de logro y la consideración de cada voto individual, menor será el poder de todos los electores juntos.

En octavo lugar, la aprobación de la representación proporcional en el electorado es dependiente de la explicación de los posibles efectos que se relacionen con ella, de acuerdo a toda nuestra experiencia. Incluso, en el Reino Unido, donde los terceros partidos están enormemente perjudicados por el sistema de mayoría relativa, y donde algunas comisiones de reforma ya han recomendado una reforma electoral, la idea proporcional sólo recibe un apoyo mayoritario en la opinión pública cuando se evita discutir ampliamente las posibles consecuencias de la representación proporcional. No es de extrañar que el electorado británico haya rechazado, después de una adecuada información, inclusive la prevista introducción del voto alternativo, un sistema a medio camino hacia la representación proporcional, en el referéndum del 5 de mayo de 2011.

En suma, las preocupaciones planteadas aconsejan no sobrevalorar el principio de representación proporcional en la evaluación de los sistemas electorales cuando el legislador se ha pronunciado por él constitucional o legalmente, sino de aplicarlo con moderación y mesura.

6. GÉNESIS Y COMPRENSIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

En el Consejo Parlamentario, “a todos los partidos (era común) la determinación de no repetir los errores del sistema de Weimar” (Wild, 2003: 81). La lección de Weimar consistió, en primer lugar, en el hecho de no incluir el sistema electoral en la Constitución; debía ser legislado y reformable por una simple ley. En segundo lugar, nadie quería volver a la representación proporcional pura de aquella República. Las opciones del sistema electoral eran ciertamente muy contrarias. El SPD quería introducir, junto con los pequeños partidos, un sistema de representación proporcional, y la CDU/CSU, el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Finalmente, se impuso en los largos debates, en los que intervinieron también las potencias ocupantes (Lange, 1975; Jesse, 1985; Wild, 2003), el SPD, con la ayuda de los partidos pequeños—especialmente el FDP—, respecto al principio de representación. Si bien la Constitución (Ley Fundamental) fue aprobada por unanimidad, en el caso del sistema electoral no se produjo el consenso de todos los partidos; sin embargo, se creía haber encontrado un compromiso entre un sistema electoral uninominal (*Personenwahl*) y un sistema electoral de listas (*Listenwahl*), trasladando la controversia clásica entre representación por mayoría y representación proporcional a nivel de los elementos técnicos.

De verdad, a ese nivel se combinaron en el nuevo sistema electoral circunscripciones uninominales con plurinominales, la regla decisoria de mayoría relativa con la de proporcionalidad, lo que correctamente percibió James K. Pollock (1952: 1061) en uno de los primeros análisis del “nuevo sistema combinado alemán” de tendencia proporcional, reuniendo los “advantages of a straight P. R. system, inaccurately representing all of the main streams of opinion... a new synthesis of antithetical electoral systems which... meets any fair set of criteria for a good representative system” (1952: 1066), “...(y) promises to emerge as a real contribution to representative government” (1952: 1067).

Así pues, la Ley Electoral preveía para la elección del primer *Bundestag* alemán en 1949, una proporción del 60% de los representantes elegidos individualmente en circunscripciones uninominales y con mayoría relativa, y una del 40% de representantes elegidos por listas en circunscripciones plurinominales, formadas en los estados federados (*Länder*), con adjudicación proporcional de los escaños, y finalmente, aplicando para participar en esta distribución la barrera legal del 5% en el ámbito de los *Länder*, incluso se podría suponer una preponderancia de lo mayoritario, de lo que se consideraba en ese momento como parte del sistema de mayoría relativa en el sistema electoral en conjunto. Precisamente, no se sabía cómo evaluar el nuevo sistema electoral, ni clasificarlo en términos de su impacto. Hay que recordar que esta combinación de diferentes elementos de sistemas electorales se llamaba en el momento de su invención —al final de la República de Weimar— como “sistema de mayoría proporcionalizado”; se pensó que el sistema pertenecía a la categoría de los sistemas mayoritarios.¹² El comentario a la Ley Federal Electoral definía aún en los años sesenta a la representación proporcional personalizada como un “sistema electoral de conexión que tiene como fundamento el sistema electoral de mayoría, superpuesto luego por la representación proporcional” (Seifert, 1965: 20); sin embargo, el fundamento lo tiene el sistema alemán en la representación proporcional.

En contraste, se designa actualmente al sistema electoral para el *Bundestag* alemán, en el lenguaje convencional, como “un sistema electoral mixto”—esta idea es equivocada, como tantas veces lo han señalado los especialistas (y la jurisdicción constitucional que reseñamos lo confirma)—. Esta incorrecta terminología y clasificación recibió aceptación ascendente por la más joven literatura internacional sobre sistemas electorales de origen angloamericano. Según esta corriente de análisis, el sistema electoral alemán es un sistema electoral mixto, clasificado como una tercera cate-

¹² Al igual que en Italia, en 1993, cuando se pensaba haber adoptado, con la creación de muchas circunscripciones uninominales en un sistema de representación proporcional, un sistema mayoritario (D'Alimonte, 2008: 256).

goría, además de la representación por mayoría y proporcional; incluso, está apreciado como “the best of both worlds”.¹³

En cuanto al impacto del sistema electoral alemán en el sistema de partidos, el que es importante por la asignación clasificatoria, es más que un registro, que hasta la década de 1970 la ciencia no estaba segura de qué efectos ejerce. Maurice Duverger creyó —por ejemplo— que la concentración en el sistema de partidos en Alemania en los años sesenta y setenta se debía al elemento mayoritario del sistema electoral consistente en la elección de personas en las circunscripciones uninominales (Duverger, 1984: 37).

El consenso en el distanciamiento de Weimar, la génesis de la primera ley electoral al *Bundestag* y la percepción teórica de la representación proporcional personalizada permiten concluir que el legislador constitucional en 1949 no optó claramente por un sistema electoral, sobre cuya base se podría llevar a cabo una revisión constitucional, en términos de aplicar sin reserva el principio de representación proporcional o el principio de la igualdad del sufragio a los efectos de la igualdad del valor de logro de los votos. La duda es alimentada, principalmente, a través de la primera Ley Electoral de 1949, que preveía la distribución de los escaños a nivel de los *Länder* sin compensación nacional, requisito importante de la práctica clasificatoria del Tribunal Constitucional Federal.¹⁴ Con relación a los tipos de sistemas electorales,

¹³ Véanse Lijphart, 1984; Shugart y Wattenberg, 2001. Asimismo, Eckhard Jesse (2009: 117) lo ve confirmado en la existencia de sistemas electorales mixtos; pero no considera que la representación proporcional personalizada figure como un prototipo de este sistema mixto, de la que dijo de manera acertada en otro lugar, que no es un sistema mixto (Jesse, 1985: 92).

¹⁴ Por otra parte, casi nadie recordaba en el debate sobre la reforma de 2011-2012 que el escrutinio compensatorio de los votos a nivel de las circunscripciones regionales significaba un retorno a los inicios del sistema electoral alemán. El escrutinio regional no contradice en absoluto el “carácter unitario” de la elección federal. Hans Meyer, en su intervención polémica en la controversia ante el Tribunal Constitucional Federal, refiriéndose también a la asignación de escaños a los estados de acuerdo con el índice de participación, consideró que se elige una “representación del pueblo federal” y no “una representación de los pueblos de los Estados federados en competición” (Der Spiegel 22/2012: 34).

se optó en 1949 por un sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales con barrera legal de alcance regional. Éstas son las principales características para clasificar aquel primer diseño del sistema electoral alemán, las que determinan su impacto sobre la relación entre votos y escaños.

Asimismo, en este sistema se integró técnicamente la elección de una parte de los miembros del parlamento en circunscripciones uninominales, cuyo efecto mayoritario, hasta cierto grado, era compensado proporcionalmente por los diputados de lista dentro de los límites de las circunscripciones plurinominales, compensación que aseguraba el carácter de representación proporcional del sistema. Luego, este sistema electoral fue llamado acertadamente como “representación proporcional personalizada”.

Ahora se podría argumentar que en las reformas del sistema electoral en 1953 y en 1956, el legislador habría cambiado al sistema electoral de una manera que justificara el supuesto del Tribunal Constitucional Federal de que con la representación proporcional personalizada se trataría de un sistema de representación proporcional con compensación proporcional a nivel nacional, con la consecuencia anteriormente mencionada de la aplicabilidad del principio de igualdad en el sentido de la igualdad del valor de logro. De hecho, con la reforma de 1956, el cálculo de compensación de los votos se elevó del nivel de los *Länder* al de la Federación; no obstante, hay que tener en cuenta que en la reforma de 1953, el nivel de aplicación de la barrera legal del 5% había sido trasladado de los *Länder* a la Federación. Así, la barrera legal, que es crucial para el tipo de representación proporcional, ya estaba presente en el sistema electoral antes de la introducción de la compensación de escaños a nivel nacional.

El argumento histórico está aún por completarse con uno proveniente de la sistemática electoral, consistente en que las barreras legales en la distribución proporcional de los escaños representan elementos funcionalmente equivalentes para la división del territorio nacional en circunscripciones. En otras palabras, el que los tamaños de las circunscripciones como barreras naturales igualesen funcionalmente a las barreras legales, puede

ser controlado políticamente al igual que las barreras legales *artificiales*, escogiendo entre diferentes tamaños, además de tomar en cuenta la distribución territorial de las preferencias partidistas. Si se cancela la subdivisión de un territorio electoral en circunscripciones, su efecto puede ser en cierta medida sustituido por barreras legales.¹⁵

En este sentido, con la abolición de las circunscripciones regionales en el proceso de adjudicación de los escaños compensatorios, la representación proporcional no pasó con las decisiones del Tribunal Constitucional Federal a una representación proporcional de compensación proporcional nacional, sino al tipo de representación proporcional con barrera legal.

La barrera legal es, pues, una parte constitutiva y no un elemento extraño del sistema electoral acordado. Se tiene que entender al sistema electoral como un todo integrado, en donde los elementos individuales ejercen funciones de sistema inequívocamente únicas. La interpretación de la Ley Federal Electoral sobre la representación proporcional (en el sentido de la igualdad del valor de logro) por parte del Tribunal Constitucional Federal, derivada de su génesis, no resulta en consideración del sistema electoral que rigió en los primeros años de la República Federal, en contraste con la opinión de Michael Wild (2003: 110), de ninguna manera obligatoria.

7. LA DIFERENCIACIÓN NECESARIA DE IGUALDAD ELECTORAL

Ya en la década de 1960, Jochen A. Frowein y Roman Herzog (el posterior presidente de la República) se expresaron en contra de la aplicación general del principio de la igualdad del sufragio, en

¹⁵ La ventaja de las barreras legales, en comparación con las barreras circunscripcionales, es que después de la eliminación de los partidos pequeños, los escaños podrán ser adjudicados de forma relativamente proporcional a los partidos exitosos, lo que no sucede necesariamente, dependiendo de la constelación de los partidos en concreto, en circunscripciones plurinominales.

el sentido de la igualdad del valor de logro, en el ámbito de la representación proporcional. En su dictamen sobre la compatibilidad del sistema trinominal con la Ley Fundamental, ellos han compartido inicialmente la opinión del Tribunal Constitucional Federal, de que no hay un parámetro uniforme en la interpretación del principio de igualdad del artículo 38 de la Ley Fundamental para todos los sistemas electorales, sino una “interpretación sistemática del principio de igualdad del sufragio” (Herzog, 1968: 44 y ss.) cambiante de un sistema electoral a otro. En otras palabras, el principio de igualdad del sufragio tiene un contenido diferente dependiendo del sistema electoral en el que se aplica.

Asimismo, Jochen A. Frowein y Roman Herzog no se limitan al respectivo contraste entre la representación por mayoría y la representación proporcional, sino que diferencian más entre los distintos sistemas electorales en los que se expresa la representación proporcional. Ellos distinguen entre la representación proporcional que prevé una compensación proporcional a nivel nacional para los posibles desequilibrios que se presentan a nivel de circunscripción entre votos y escaños de los partidos, y la representación proporcional que no prevé dicha compensación. Así pues, sin conocer ya mi diferenciación categórica en el uso de la representación proporcional, Frowein y Herzog distinguen entre el principio de la representación y la regla decisoria, y por lo tanto contradicen la postura del Tribunal Constitucional Federal, la cual había establecido el “principio de la igualdad del valor de logro de todos los votos como indicativo para la representación proporcional tal cual, no sólo para la representación proporcional con compensación (de escaños) total” (Frowein, 1968: 10).

En efecto, en los sistemas de representación proporcional, en donde tiene lugar el cálculo compensatorio de los votos en las circunscripciones, sin compensación nacional, hacían falta los requisitos para aplicar la igualdad del valor de logro como una medida para examinar la conformidad constitucional (Frowein, 1968: 12). Traducido a mi terminología: si se aplica la regla decisoria de la representación proporcional y no se persigue al mismo

tiempo el objetivo de la representación proporcional, el principio de igualdad del valor de logro no es un parámetro válido. Por tal motivo, Frowein recomienda ampliar el concepto de igualdad del valor de logro: “Cada voto tiene que tener su legítimo peso que debe tener en su sistema” (1968: 12). Un argumento similar ofrece Herzog: la igualdad del valor de logro en la representación proporcional “no es un motivo absoluto del legislador electoral... sino sólo un motivo (entre otros) que alcanza validez precisamente en la medida en que se lleva a cabo el sistema de representación proporcional, en el que constituye su objetivo principal” (1968: 72).

La mayoría de los sistemas de representación proporcional en el mundo opera con circunscripciones de tamaño diferente sin proporcionalidad nacional (por medio de distribución proporcional o de manera compensatoria de los escaños a nivel nacional). Por lo tanto, las diferencias en el valor de logro de los votos ya se dan de forma automática, dado que en las pequeñas (o más pequeñas) circunscripciones el valor de logro de los votos, dependiente también del número de candidatos o partidos que se presentan, es más bajo que en las circunscripciones grandes (o más grandes). En el caso de que la Constitución prescriba, incluso, la división del territorio electoral en circunscripciones de diferente tamaño, lo que ejerce un efecto natural sobre el valor de logro de los votos, no puede existir objeción constitucional relevante basada en el principio de la igualdad del sufragio (MPI, 1997: 663).

8. VALOR NUMÉRICO Y VALOR DE LOGRO EN EL DERECHO PÚBLICO COMPARADO

Crece la impresión de que la comparación jurídica en el derecho constitucional se está convirtiendo en el marco del desarrollo de un *ius commune europeum* cada vez más importante. De todos modos, el Tribunal Constitucional Federal ejerce la práctica de pedir estudios de derecho comparado antes de tomar decisiones (MPI, 1997). La única pregunta es hasta qué punto se deja influir en sus sentencias por soluciones exteriores. Con respecto a la igualdad de sufragio, es

lógico hacer la comparación con los países de habla alemana, dado que se puede suponer una cierta cultura jurídica común.

En contraste con Alemania, en Suiza el sistema electoral está consagrado en la Constitución. De conformidad con su artículo 73, las elecciones al Consejo Nacional se adjudican “de acuerdo con el principio de proporcionalidad”; a su vez, rige la representación proporcional en circunscripciones plurinominales y uninominales. La delimitación de las circunscripciones también se encuentra regulada dentro la Constitución Federal. Cada cantón y medio-cantón constituye una circunscripción electoral. La adjudicación de los escaños a las circunscripciones se realiza de acuerdo a la “población residente” por el método Hare y residuo más grande. Pero cada circunscripción tendrá derecho a por lo menos un asiento;¹⁶ igualmente, no hay compensación nacional. La ley electoral no garantiza ni la igualdad del valor numérico ni la igualdad del valor de logro de los votos. Vale la pena destacar la particularidad de que en Suiza, tradicionalmente orientada hacia la proporcionalidad (Lehmbruch, 1967), no se problematiza en absoluto la desigualdad del sufragio (Garrone, 1991: 156 y ss.).¹⁷

En Austria, la Constitución se expresa sobre el sistema electoral. De conformidad con el artículo 26, apartado 2, las elecciones al Consejo Nacional tienen lugar “de acuerdo con los principios de representación proporcional”. El parlamento es elegido por representación proporcional en circunscripciones con compensación proporcional a nivel nacional. La asignación de escaños a los partidos se llevará a cabo en tres niveles: en primer lugar, a nivel regional (43 circunscripciones); en segundo lugar, en el pla-

¹⁶ El votante tiene tantos votos como diputados por elegir. En las circunscripciones plurinominales, los escaños se asignan de acuerdo con el método de Hagenbach-Bischoff.

¹⁷ Dada la fragmentación de los partidos, los resultados electorales son, por cierto, relativamente proporcionales. En las elecciones nacionales de 2007, con el 28.6% de los votos, el SVP logró el 31.0% de los escaños. Para los partidos de tamaño decreciente se dio la siguiente relación: SPS tuvo 19.3% y 21.5%; FDP, 15.5% y 15.5%; CVP, 14.3% y 15.5%; GPS, 9.5% y 10% (Linder *et al.*, 2010).

no de los estados federados (9 circunscripciones), y finalmente, en el ámbito de la Federación.¹⁸ En la adjudicación de los escaños a nivel de los estados federados y de la Federación sólo pueden participar los partidos que han ganado ya sea un mandato a nivel de circunscripción regional o 4% de los votos a nivel federal. Para la asignación de escaños de manera proporcional es decisivo el nivel federal-nacional; se aplica el método d'Hondt.¹⁹

A pesar de todas las diferencias de detalle, en la función de la asignación nacional de votos el sistema electoral de Austria es idéntico al alemán. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Austria en relación con la igualdad del sufragio es particularmente relevante. Al contrario del Tribunal Constitucional Federal, la Corte austriaca redujo el principio de igualdad del sufragio tradicionalmente a la igualdad del valor numérico de los votos: “Pedir, además, que cada voto tenga el mismo peso, el mismo beneficio o valor de logro, queda fuera del principio de igualdad de sufragio, fuera incluso del reino de la posibilidad”.²⁰

La Corte Constitucional austriaca también explica por qué diferencia en el marco de la garantía constitucional de la igualdad de sufragio entre el valor numérico y el valor de logro de los votos. “El principio de la igualdad del sufragio tiene significado y efecto sólo en el procedimiento de votación, donde cada voto válido debe tener el mismo valor numérico. Qué valor los votos tienen en la distribución de los escaños depende de circunstancias

¹⁸ Los 183 escaños se asignan de acuerdo con el número de ciudadanos en las circunscripciones regionales, cuyo tamaño varía de entre uno y ocho escaños. A nivel de los estados federados, el tamaño de las circunscripciones varía entre 7 y 36 escaños.

¹⁹ De hecho, surgen resultados electorales muy proporcionales. Por ejemplo, en las elecciones de 2008, el Partido Social Demócrata con el 29.3% de los votos consiguió el 31.1% de los escaños; el ÖVP con el 26.0% de los votos, el 27.9% de los escaños; el Partido de la Libertad con 17.5% de los votos, el 18.6% de los escaños; los Verdes con 10.4% de los votos, el 10.9% de los escaños (Poier, 2010: 217 y 220).

²⁰ Colección de la Corte Constitucional de Austria (VfSlg) 1.381/1931, 227. Cit. por Poier, 2001: 241.

II. LA POLÍTICA DEL CAMINO ESPECIAL. SISTEMAS...

59

cambiantes y contingentes”.²¹ La Corte reafirmó su punto de vista tradicional en 1959:

Es imposible escrutar los votos, entregados con igualdad en el valor numérico, de manera que tengan un valor de logro equivalente. El efecto del sufragio igualitario, por tanto, se agota con el recuento de los votos emitidos. El principio de la igualdad del sufragio no tiene ningún efecto sobre los factores que determinan el valor de logro de los votos...²²

El principio de la igualdad del sufragio, por lo tanto, significa simplemente una igualdad del peso de los votos *ex ante* (de la votación)... cuestiones del peso del voto *ex post* (de la votación) y por lo tanto cuestiones referidas al valor logro de los votos no son cuestiones de la igualdad del sufragio, sino tienen que ser tratados como problemas de la representación proporcional y de las variantes constitucionalmente permisibles (Poier, 2001: 245).

Incluso, en el dictamen preparado para el Tribunal Federal Constitucional del MPI se llegó a la conclusión de que en Austria “en principio... la restricción de la igualdad de valor de logro es legitimada por la propia Constitución y por lo tanto la consideró constitucional” (MPI, 1997: 665).

9. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN DE 2013

Con la reforma del 9 de mayo de 2013 (BGBl I, 2013: 1082 y ss.), el sistema electoral alemán mantiene sus elementos claves; sin embargo, siguiendo las indicaciones del Tribunal Constitucional Federal, se ha fortalecido aún más su carácter proporcional como resultado de la introducción de un escrutinio compensatorio para equilibrar proporcionalmente no sólo los escaños excedentes, sino también las diferencias en el grado de proporcionalidad entre vo-

²¹ Véase *ibidem*, 216, 227. Cit. por MPI, 1997: 664.

²² Véase 3653/1959, 467, 469. Cit. por MPI, 1997: 664.

tos y escaños en general. El efecto es que todos los partidos que sobrepasan la barrera legal del 5% participan en la redistribución proporcional a nivel nacional, así como los hasta ahora favorecidos por los escaños excedentes. Con esta reforma se perdió —en su aplicación en Alemania— otra 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 el mecanismo de compensación, ni entiende por qué el partido más votado y con escaños excedentes puede ganar más escaños en la compensación proporcional a nivel nacional. Una seria desventaja es el aumento de los escaños del *Bundestag*, totalmente dependiente del comportamiento electoral.

Los resultados de las elecciones al *Bundestag* de 2013 confirmaron mi tesis. A pesar del teórica y técnicamente más alto grado de proporcionalidad del sistema, el número de los votos sin valor de logro aumentó a un 13.5% del total de los votos, cifra record desde 1949. Por supuesto que la reforma misma no fue la responsable de este inusual aumento, y quienes me reprochan equivocarme en el análisis causal transmiten que no conocen o no entienden mi argumento: que por ley no se puede controlar la igualdad del valor de logro, y que intentarlo podría causar problemas de otro orden, incluso deslegitimar el sistema electoral. Crece la sensación en los ámbitos académicos y políticos de que la reforma de 2013 debe modificarse urgentemente (Dehmel y Jesse, 2013). El mayor reto consiste —sin embargo— en conseguir que el Tribunal Constitucional Federal corrija, como lo postula el constitucionalista Hans Peter Bull (2014: 1213), su equivocada equiparación de igualdad de sufragio con igualdad del valor de logro de los votos.

10. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA EL PARLAMENTO EUROPEO

La postura del Tribunal Constitucional Federal de considerar el sistema electoral como una cuestión de derecho y menos de teoría

y de poder se confirmó en la sentencia del 9 de noviembre de 2011 para la elección del Parlamento Europeo. Hasta la fecha se había aplicado para la elección del contingente alemán la representación proporcional con barrera legal, un sistema que —como se describe anteriormente— se debe considerar en sí mismo como un tipo de representación proporcional independiente. Para poder participar en la asignación de los entonces —según el Tratado de Niza— 99 escaños era necesario alcanzar el 5% de los votos a nivel nacional. Desde una perspectiva sistemática, que se fija en el probable efecto del sistema sobre la relación entre votos y escaños, la representación proporcional con barrera legal equivale al tipo de representación proporcional en circunscripciones plurinominales (de tamaños variables), sólo que no tiene, en contraste con ello, circunscripciones electorales dentro de las cuales se asignen los asientos; más bien, la asignación de los votos se realizará en una sola circunscripción a nivel nacional. La barrera legal aquí es funcionalmente equivalente a la división del territorio nacional en circunscripciones electorales, lo que conlleva a que no cuente en términos clasificatorios, al igual que la representación proporcional en circunscripciones de tamaños variados, debido a su intencionalidad, su diseño y su impacto como sistema de representación proporcional pura.

Con su decisión de noviembre de 2011, el Tribunal Constitucional Federal declaró inconstitucional la barrera legal, por lo que entresacó uno de los elementos del sistema electoral, sin tener en cuenta el carácter sistémico del mismo. En su razonamiento se ha referido de nuevo al principio de la igualdad del sufragio y ha sostenido, además, que las limitaciones funcionales a la igualdad del valor de logro no tendrán justificación, ya que el Parlamento Europeo no tendría que elegir un gobierno, y por lo tanto se suprime posibles preocupaciones respecto a la estabilidad de la gobernanza en la Unión Europea. Frente a esta postura, con la reforma electoral del 14 de junio de 2013, el *Bundestag* casi unánimemente ha tratado de salvar una suerte de barrera legal al bajar su tamaño a 3%. Insistiendo en sus criterios, el Tribunal Constitucional Federal, en su sentencia del 26 de febrero

de 2014, con cinco votos a favor y tres en contra, ha declarado inconstitucional también a la barrera legal del 3%.

Si consideramos lo que nos enseña la sistemática electoral, entonces el Tribunal Constitucional Federal no simplemente cumple en estas resoluciones con un requisito constitucional alegado, cuestionable en su aplicación a los sistemas electorales, sino que se ha convertido en un legislador que ha impuesto a la ciudadanía alemana un nuevo sistema electoral, a pesar del consenso de los partidos parlamentarios en el sistema electoral vigente. Ahora, para el Parlamento Europeo, Alemania elige, en contra de toda la experiencia histórica con este sistema electoral, aplicando un sistema de representación proporcional pura.

Es cierto que el Parlamento Europeo actualmente no ejerce el papel de un parlamento en un sistema parlamentario de gobierno. El Ejecutivo europeo no emana del Parlamento, aunque esto ya está cambiando, lo que el Tribunal Constitucional Federal no adelantaba ni anticipaba. Transferido a las funciones a realizar por un sistema electoral, el *statu quo ante* significaba que la función de representación tiene mayor prioridad que la función de la concentración, como ya he argumentado antes del primer juicio (Nohlen, 2009: 404).

Con respecto a la cuestión del sistema electoral, no se sigue automáticamente que la representación proporcional pura sea imprescindible. La comparación internacional muestra, en primer lugar, que en los sistemas presidenciales la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo no se conecta de forma automática a una representación proporcional pura para la elección del parlamento, como demuestra una mirada a la situación constitucional en los Estados Unidos. En segundo lugar, la obligatoria opción tendría que regir, de hecho, para todos los Estados miembros de la Unión Europea, pero ningún otro país aplica la representación proporcional pura, y en ninguna parte se equipara igualdad de sufragio con igualdad del valor de logro de los votos (Lenz, 1996: 337). Se podría argumentar que la representación proporcional con la compensación de los votos en una gran circunscripción electoral a nivel nacional, como en Portugal (vein-

tidós escaños), Grecia (veinticuatro escaños), Países Bajos (veintisiete escaños), equivaldría a una representación proporcional pura. Pero ese argumento no se confirmaría ni siquiera de cerca, dado que el tamaño de la circunscripción de alrededor de treinta escaños tiene matemáticamente, y como señala toda la experiencia en este tema, dependiendo del efecto preciso de la fragmentación del sistema de partidos, un umbral mínimo de facto de 3.0% a 3.5%.²³ España con 54 escaños se podría clasificar más fácilmente como de representación proporcional pura; pero aun en este caso, el umbral proporcional efectivo es probable que sea del 2.5% de los votos. El escrutinio de los votos a nivel de todo el Estado, que rompe con la tradición nacional del sistema electoral a las cortes, sin embargo, no tiene nada que ver con cuestiones constitucionales, pero es políticamente debido a razones de poder, en función de dejar en la medida de lo posible fuera del Parlamento Europeo a tendencias nacionalistas-separatistas regionalmente concentradas.

Con las sentencias del Tribunal Constitucional Federal, Alemania va desempeñar un rol especial en Europa. Así lo afirmaron acertadamente los jueces Udo Di Fabio y Rudolf Mellinghoff en su opinión disidente a la primera decisión: “Con la anulación aislada de la barrera legal del cinco por ciento Alemania correría... un camino especial en el contexto europeo”.²⁴ En el voto minori-

²³ Por ejemplo, España tiene grandes circunscripciones con más de treinta escaños, para las que, asimismo, rige una barrera legal del 3%. Raramente se ha tenido que aplicar esta barrera, dado que el tamaño de la circunscripción ha sido suficiente para impedir que los partidos pequeños tengan éxito en las circunscripciones electorales. En las elecciones europeas de 2009, en dos casos cuatro partidos entraron en una alianza electoral para sobrepasar la barrera material efectiva. En total, unos cuatro escaños recayeron en tres agrupaciones que habían ganado entre 3.7% y 2.5% de los votos.

²⁴ Di Fabio y Mellinghoff criticaron —acorde con mi doctrina— que no se podía simplemente extraer un elemento de los sistemas electorales, y que la eliminación de la barrera legal podría interferir en el ejercicio de las funciones del Parlamento Europeo. Además, estos autores constataron que la cuestión del sistema electoral sería “sujeta al diseño político del Poder Legislativo”, razón por la cual el Tribunal debería actuar con moderación. En las elecciones de 2009,

tario de la segunda sentencia, el juez Peter Müller (ex primer ministro del estado del Sarre) pone la inconstitucionalidad de cualquier barrera legal en cuestión, a través de considerar el caso de que todos los países de la Unión Europea se apropiaran de esta postura; entonces, sí estaría perjudicada la funcionalidad del Parlamento Europeo. Aun concediendo al Tribunal Constitucional Federal una postura individual, Müller sentencia “que no le corresponde sustituir una decisión defendible del órgano legislador por otra propia, también defendible”.

Las sentencias van más allá de las elecciones europeas, ya que no se descarta que con una mayor fragmentación del paisaje político en las elecciones europeas, pequeños partidos puedan animarse cada vez más a competir en las elecciones al *Bundestag*. En caso de una mayor fragmentación en el comportamiento de los votantes, la barrera del 5% —vigente en las elecciones al *Bundestag*— haría que se aumentaran los votos que no cuentan; al final, la mayor igualdad del valor de logro de votos en las elecciones europeas afectará negativamente a la igualdad del valor de logro de los votos en las elecciones al *Bundestag*. Vale la pena añadir que la primera sentencia afirma la relatividad de la barrera legal del 5% en sistemas de representación proporcional, y anima a sus oponentes para ponerla en ocasión de ser cuestionada de nuevo como parte integrante del sistema electoral al *Bundestag*.²⁵

siete fracciones habían entrado al Parlamento Europeo, y en las de 2014, trece. Para el resultado de estas últimas elecciones, véase Grotz y Weber, 2016.

²⁵ Se dice en la exposición de motivos de la sentencia “que la compatibilidad de una barrera legal con el principio de la igualdad del sufragio y con la igualdad de oportunidades para los partidos políticos no podía ser evaluada en abstracto y ser válida para todos los casos. En un momento dado, una disposición del sistema electoral puede, con vistas a un órgano de representación, ser justificada, con vistas a otro o en otro momento no. Una barrera legal, una vez respetada como un umbral mínimo admisible, por tanto, no debe ser considerada constitucionalmente inobjetable para todos los tiempos. En su lugar, puede resultar una evaluación constitucional distinta cuando el contexto cambia significativamente. En este sentido, si el legislador se encuentra frente a un cambio en las circunstancias, tiene que tenerlas en cuenta. Decisivo para la

Sin embargo, en la evaluación de las sentencias es conveniente no sólo tomar la perspectiva interna alemana, sino también la del derecho comunitario europeo. En los tratados constitutivos de la Comunidad Europea se ha emitido el objetivo de que el Parlamento Europeo sea elegido por un “procedimiento uniforme” (Lenz, 1995). Aunque varios intentos fracasaron para crear la base jurídica para ello, se observó un cierto proceso de convergencia. Por ejemplo, Francia y Gran Bretaña abdicaron sus sistemas electorales nacionales de representación por mayoría absoluta o relativa, los que rigieron inicialmente, además, para elegir a sus diputados europeos, e introdujeron sistemas de representación proporcional.

Debido a esto, se logró uniformidad al menos en cuanto al principio de representación, que duró sobre todo porque en los países que más tarde entraron a la Unión Europea se respetó dicho consenso; no obstante, el diseño de la representación proporcional podía seguir en manos de los Estados individuales para corresponder a otra idea guía: que el sistema electoral europeo debía respetar tradiciones nacionales. Al lado de los diferentes elementos técnicos que se han utilizado,²⁶ esto se ha reflejado en los diversos tipos de representación proporcional de proporcionalidad limitada: representación proporcional en circunscripciones de diferente tamaño, representación proporcional con asignación nacional de los escaños y barrera legal, así como voto único trans-

cuestión de mantener la barrera legal son exclusivamente las condiciones actuales”. En cuanto a la importancia del contexto en cuestiones electorales, el Tribunal Constitucional Federal asume algunas ideas mías (Nohlen, 2014a: 521 y ss., y la edición anterior de este libro [2009]), que he referido a la ingeniería institucional, al diseño de los sistemas electorales por parte de los actores políticos democráticamente legitimados para esto, y no como herramienta de ideas para la jurisdicción constitucional y puerta de entrada del juez constitucional como permanente legislador, de hecho, en materia electoral. Además, se afirma que el Tribunal Constitucional Federal sigue ignorando que la representación proporcional con barrera legal constituye un tipo de sistema electoral legítimo, que ha sido adoptado democráticamente por los representantes del soberano.

²⁶ En el ámbito de los procedimientos para convertir votos en escaños, por ejemplo, véanse D'Hondt, Sainte Laguë modificado, Hare, Hagenbach-Bischoff, Hare-Niemeyer, Sainte-Laguë/Schepers.

ferible. De cualquier forma, el tamaño de las circunscripciones como barrera natural o la barrera legal impiden que resulte en todos y cada uno de los casos una proporcionalidad exacta entre votos y escaños.

Con la adición de un tipo de representación proporcional pura, la República Federal de Alemania no se asienta en la tradición nacional de un sistema electoral con barrera legal, sino en la tradición de no preocuparse por la unificación del sistema electoral para el Parlamento Europeo, a pesar de que la idea de crear una Europa unida es parte integrante del preámbulo de la Ley Fundamental, así como la unificación es un mandamiento de los tratados europeos. Además, Alemania fue la que propuso en la Convención Europea el desarrollo del sistema político de la Unión Europea hacia un sistema parlamentario.²⁷ La República Federal ahora difiere del consenso de todos los países en contra de la representación proporcional pura. Para que Alemania regrese a los estándares europeos se vislumbra la posibilidad de que la Unión Europea integre la barrera legal en la parte comunitaria del sistema electoral para el Parlamento Europeo, ya sea de 3% o 5%.

11. CONCLUSIONES

Como resultado del trato del sistema electoral como una cuestión jurídica, en conexión con la práctica jurisdiccional en materia electoral del Tribunal Constitucional Federal, Alemania sigue un camino especial. El Tribunal Constitucional Federal interpreta el sistema electoral al *Bundestag*, de manera que el principio de representación proporcional, que no está consagrado en la Ley Fundamental, se aplica como medida a su evaluación jurídica a través del principio de la igualdad de sufragio en el sentido de la igualdad

²⁷ Anteriormente, esta indiferencia había llegado a dos cambios del procedimiento de convertir votos en escaños, especialmente la sustitución del método D'Hondt, que continúa siendo en la Unión Europea el procedimiento de conversión de mayor frecuencia.

de valor de logro de los votos, derivado de él. En este quehacer de interpretación, por un lado, no se respetan lo suficiente las limitaciones significativas a este principio, provenientes de la teoría de la democracia y de experiencias empíricas científicamente comprobadas, y por el otro, se menosprecian las distinciones necesarias, provenientes de la sistemática electoral, entre diferentes tipos de sistemas de representación proporcional, a las que hay que contar la representación proporcional personalizada con barrera legal. El resultado es que este sistema electoral, junto con sus diversos componentes —entre ellos los de restricción proporcional—, no se considera en términos sistémicos como un tipo de sistema proporcional, sino como una representación proporcional, que tiene como objetivo la realización de la igualdad del valor de logro de los votos, considerando los elementos restrictivos al principio proporcional, sólo constitucionalmente justificados por algunas específicas funciones que cumplen.

Desde el punto de vista del derecho público comparado, otros lugares destacan por su manejo mucho más pragmático de la igualdad del sufragio, inclusive su restricción a la igualdad del valor numérico —es decir, un modesto y mesurado manejo del principio de representación proporcional, que no ha sido mostrado en Alemania—. En la reforma de la ley electoral para la elección del Parlamento Europeo, el camino especial alemán ha llevado, incluso, al Tribunal Constitucional Federal a prescribir al legislador democrático un cambio en el tipo de sistema electoral.

En resumen, el sistema electoral como cuestión jurídica ha desplazado en importancia al sistema electoral como cuestión de teoría y de poder en Alemania. Eso debería hacernos pensar, o al menos admitir, que en el caso de la ley electoral, de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los sistemas electorales, se trata también de una cuestión de poder, por la cual el grupo político —minoritario en el proceso parlamentario democrático— se sirve de la jurisdicción constitucional del Tribunal Constitucional Federal para prevalecer finalmente, de acuerdo con la estrategia

política que se expresa en el lema “Nos vamos a ver de nuevo en Karlsruhe” (la sede del Tribunal), o de una cuestión de poder entre los órganos constitucionales, en el que el Tribunal Constitucional Federal, como destacó Matthias Jestaedt (2011: 81), cuenta “con el poder de la última palabra, no reversible por otras instancias”.

III. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL, CONTEXTO SOCIOCULTURAL E INTEGRIDAD ELECTORAL*

Voy a disertar sobre arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral, precisamente sobre la compleja interrelación de los tres fenómenos. Trataré el tema de la arquitectura institucional y de la integridad electoral en un nivel algo abstracto, que en el título de esta primera sesión del Segundo Congreso de la AWEB está puesto en una relación estrecha y específica: “La institucionalidad electoral necesaria para garantizar la integridad electoral”.

En este sentido, no voy a referir ni comentar los manuales de práctica y justicia electoral, que han aparecido en el último decenio y que informan sobre estándares internacionales de institucionalidad electoral (manuales de consulta), dirigidos a los órganos electorales y a los observadores electorales, dado que contienen valiosas instrucciones sobre cómo organizar elecciones libres y honestas, y cómo evaluar su calidad democrática.¹ Expondré consideraciones más bien conceptuales, conforme a lo que enfatizaba Max Weber: que sin conceptos no se obtiene conocimiento alguno y “no las conexiones «de hecho» entre «cosas» sino las conexiones *conceptuales* entre *problemas* están en la base de la labor de las ciencias” (2001: 57).

* Texto revisado y ampliado de la conferencia ofrecida en la Segunda Asamblea General de la Association of World Elections Bodies (AWEB), Punta Cana, República Dominicana, en la primera sesión del pleno “Arquitectura electoral: la institucionalidad necesaria para garantizar la integridad electoral”, 20 de agosto de 2015. Revisión lingüística del doctor José Reynoso Núñez, Guadalajara.

¹ Véanse, entre otras publicaciones, United Nations, 2005; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2006; Organización de los Estados Americanos, 2008; Merloe, 2008; The Carter Center, 2013; IDEA Internacional *et al.*, 2013.

Igualmente, tomaré a veces como punto de referencia el Proyecto de Integridad Electoral de Pippa Norris y colaboradores,² que en ciencias sociales es el más ambicioso proyecto para medir la integridad electoral a nivel mundial. Incluiré en mis consideraciones el contexto sociocultural en el que se celebran elecciones, ya que el contexto constituye el marco histórico para reflexionar sobre las instituciones, sus funciones y sus efectos reales. Me voy a referir al contexto latinoamericano, a veces contrarrestándolo con el de otras regiones del mundo, a partir de mis propias investigaciones y de mis experiencias como observador participante.³ Al tomar en cuenta el contexto, integro la *empiría* en mis consideraciones; más aún, la relación con el contexto va a poner en cuestión el supuesto de esta primera sesión del Congreso consis-

² En el Proyecto de Integridad Electoral se propone el estudio de las elecciones en todo el mundo con un enfoque comparativo, centrándose, como expresa su autodefinición, en tres cuestiones: “¿Qué se necesita para que unas elecciones correspondan a estándares internacionales? ¿Qué pasa cuando las elecciones no consiguen cumplir con ellos? ¿Qué se puede hacer para mitigar estos problemas?”. La “Percepción de Integridad Electoral” (en siglas inglesas PEI) representa la parte empírica-cuantitativa del Proyecto. Como objetivo del PEI se autopropone la presentación de “una comprensiva, imparcial e independiente fuente de información, derivada de evaluaciones de expertos en relación a si las elecciones corresponden a principios y estándares internacionalmente reconocidos”. El Proyecto tiene su base en la Universidad de Sydney y en la Harvard’s Kennedy School of Government; su directora es Pippa Norris. Se han publicado varios estudios que explican el diseño de investigación comparativa e informan sobre sus primeros resultados: Norris, 2013; Norris *et al.*, 2013a; Norris *et al.*, 2014b; Norris, 2014; Norris *et al.*, 2014a. Más reciente, Norris, 2015; Norris *et al.*, 2015. Agradezco a Ferran Martínez i Coma el comentario crítico a una versión anterior de este ensayo.

³ Al respecto, véanse Sternberger y Vogel, 1969; Nohlen, 1981; Jaramillo *et al.*, 1989; Nohlen, 1993b; Nohlen, 2004; Nohlen *et al.*, 1998; Nohlen *et al.*, 2007; Nohlen, 2005. Sobre otros continentes, véanse Nohlen y Kasavović, 1996; Nohlen *et al.*, 1999; Nohlen *et al.*, 2001; Nohlen y Stöver, 2010; Nohlen, 2010c; Nohlen, 2014a; Nohlen, 2015d. El Proyecto de Integridad Electoral no parece conocer ninguno de estos trabajos, así como tampoco estudios escritos en castellano; por ejemplo, toda la valiosa labor, de 1989 en adelante, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, con sede en San José, Costa Rica.

tente en que se pueda determinar, en términos generales, una necesaria institucionalidad para garantizar la integridad electoral.

Cabe señalar que este objetivo deseado depende de varios factores y no sólo de los institucionales, especialmente de aquellos que integro en el concepto de “contexto sociocultural”. Éste se expresa ya en puntualizar que el grado de dependencia de los factores institucionales y no institucionales varía según el lugar y el tiempo, incluso de una elección a otra. Por esta compleja interrelación, el posible alcance de la arquitectura institucional para la integridad electoral depende del contexto —por ejemplo, del tipo de régimen—, conforme a mi tesis: el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2003 y 2006b). De antemano, quisiera enfatizar que, en mi opinión, las instituciones importan mucho, pero de forma relativa. En concreto, la necesaria arquitectura institucional es aquella que se adecua al contexto, un diseño institucional, administrativo y jurisdiccional que corresponde a los desafíos concretos y variantes de organizar unas elecciones libres y honestas. Mucha incidencia, sin embargo, acoge la manera en cómo se definen los fenómenos que se interrelacionan.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL CONCEPTO DE INTEGRIDAD ELECTORAL

Esto es especialmente válido para el concepto de integridad electoral, que es de reciente expansión y que empieza a sustituir en América Latina al de la justicia electoral en su sentido amplio.⁴ Este nuevo concepto es clave en lo que se estudia aquí, porque es el firme objetivo normativo y práctico, en contraste con medios y circunstancias relacionados con ello que pueden variar y que se observan en conexión con éste.

Varias cuestiones me guían. En primer lugar: ¿es la integridad electoral un concepto genérico considerado para unificar concep-

⁴ Véanse Orozco, 1999c y 1999d; Nohlen, 2008b: 63-78; Orozco *et al.*, 2013; Nohlen, 2015a.

tos y fenómenos dispersos interrelacionados entre ellos, o un concepto, entre otros en el área electoral, para garantizar elecciones libres y honestas, como independencia, imparcialidad, transparencia, profesionalismo y dedicación al servicio (*service-mindedness*), *fundamental guiding principles* destacados por parte de IDEA Internacional⁵

En segundo lugar: ¿es la integridad electoral un fenómeno objetivo comprobable por el examen de la correspondencia entre práctica electoral y el concepto normativo mismo? ¿O es, al mismo tiempo, un fenómeno subjetivo, es decir, expuesto a su percepción por parte de individuos y colectivos que participan en las elecciones mismas o lo observan y evalúan? Ésta es una doble perspectiva, que es parecida a la conocida del concepto de legitimidad: legitimidad atribuida a instituciones por la legitimidad de validez de su diseño, con el que se garantiza la validez de algunos principios fundamentales, o por la legitimidad de creencia, el reconocimiento de las instituciones de ser legítimas por parte de los miembros de una sociedad.⁶ En ambos conceptos se distingue entre validez intrínseca, inherente, y validez extrínseca, de creencia. A esta disyuntiva volveré más tarde. Aquí me restringo a decir que en el debate sobre calidad electoral se observa un uso poco lógico de ambos conceptos, especialmente de su interrelación.

En tercer lugar: ¿es la integridad electoral un concepto estrecho o amplio, limitado a algunas características o abierto a características que se ofrecen según lugar y tiempo? La pregunta alude al problema de la supraextensión de un concepto (*conceptual stretching*), causada por la expansión de las dimensiones características de éste, con el efecto de una excesiva diferenciación interna (Sartori, 1991: 243-257; Nohlen *et al.*, 2006: 871-882).

⁵ Mencionados por Yves Leterme, secretario general de IDEA International, en el Segundo Congreso de la AWEB, apuntes propios. Además, véanse Global Commission on Elections, Democracy and Security, 2012; The Electoral Knowledge Network (ACE), 2012; Cordenillo y Ellis, 2012.

⁶ Véanse Weber, 1974: 706-716; Easton, 1979; Sternberger, 1967: 11-126; Bobbio, 1981: 135-154; Heidorn, 1982. Para informarse lexicográficamente sobre las posturas en cuestión, véase Nohlen, 2015c: 353-357.

En efecto, a la hora de desarrollar un concepto, frecuentemente se ven integradas en éste cualidades que, bien mirado, podrían ser entendidas como variables susceptibles de ser investigadas en su relación mutua. La inclusión, por ejemplo, de la participación electoral en el concepto de integridad electoral —entendida como integración del ciudadano en el proceso electoral— es un evidente caso de supraextensión conceptual. Esto conduce a suponer que un bajo grado de participación electoral expresa una falla de integridad electoral; sin embargo, no conviene cargar a la integridad electoral con un fenómeno que, de verdad, sólo puede percibirse en relación con ella, una relación que llama a que sea investigada. En este sentido, fallas en integridad electoral pueden tener efectos de mayor y menor participación electoral. Diferenciando aquí sólo entre dos factores: mientras la desconfianza en el proceso electoral tiende a disminuir la participación electoral, el clientelismo electoral la aumenta.⁷ Fallas de conceptualización y diferenciación pueden producir enormes errores de análisis; por cierto, la participación electoral depende de múltiples factores.

Asimismo, no es conveniente sobreestimar el factor integridad electoral, pues desde una perspectiva comparativa, países de comprobada integridad electoral pueden variar mucho en cuanto a la participación electoral. Tampoco conviene suponer que países con baja participación electoral tengan problemas de integridad electoral. Por más importante y más equitativa que sea, la participación electoral es sólo un mecanismo en el que se expresa la participación política.

2. EL CONCEPTO DE INTEGRIDAD ELECTORAL HACIA DENTRO Y HACIA AFUERA

Ahora bien, respecto a lo que se puede entender por integridad electoral, voy a diferenciar dos dimensiones. La primera se refiere

⁷ Véanse Birch, 2010: 1601-1622; Carreras e Irepoğlu, 2013: 609-619; Carreras y Posvar, 2014: 1079-1104; Nikolayenko, 2015: 25-44.

a su alcance integrador: “Asume una visión integral de todas las dimensiones del ciclo electoral partiendo del diseño de la legislación y de los organismos y la selección de autoridades electorales, hasta los procesos de votación, conteo, divulgación de resultados y fiscalización”.⁸ Esta dimensión se fija en lo que se integra, y además tiende a que su alcance sea completo: el sinónimo de tal aspiración es totalidad.⁹ En esta primera dimensión, la integridad electoral se asocia con la idea de enfocar un ciclo electoral con diferentes etapas. Aunque esta perspectiva no es tan novedosa como supone (Nohlen *et al.*, 1998; Nohlen *et al.*, 2007), enfatiza la importancia de atender las etapas anteriores y posteriores a la jornada electoral en el análisis de las elecciones —hoy en día por la alta incidencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, así como del acceso a los medios de comunicación en la contienda electoral—, sin duda clave en la evaluación de las elecciones con criterios democráticos.¹⁰

Por su parte, en su segunda dimensión, la integridad electoral se refiere a la calidad de las elecciones, precisamente a la relación entre valores y prácticas. En esta dimensión se postula la correspondencia entre valores y normas, por un lado, y comportamientos y resultados, por el otro: el sinónimo de tal aspiración es honestidad. La integridad electoral se determina como el postulado ético dirigido al proceso electoral en total, especialmente a los individuos involucrados en él, de comportarse de forma íntegra,

⁸ El Centro de Estudios Políticos (2014) recoge lo puntualizado por Pippa Norris; por ejemplo, en Norris, 2014. En Venezuela, la noción de integridad electoral ya ha entrado plenamente en el debate político. Véase Alarcón y Casal, 2014.

⁹ No obstante, la idea de la totalidad seduce a incluir en el concepto algunos fenómenos más allá de lo que conviene integrar y a descuidar necesarias diferenciaciones; además, conduce a diseñar una imagen completa, condensada tal vez en una única cifra, en lugar de indagar bien la constelación histórica-específica del caso en su lugar y tiempo.

¹⁰ La crítica a la observación electoral se fija sobre todo en que ella se restringe precisamente a la jornada electoral, lo que subraya Judith Kelley (2010: 158-172), refiriéndose incluso a los criterios de observación: “international election standards address most directly the factor visible on election day” (163).

o sea, honesta, conforme a los valores y las normas que sustentan elecciones democráticas, y de proteger, en su caso, la honestidad del proceso electoral frente a desafíos que la ponen en cuestión.

Es importante señalar que el Proyecto de Integridad Electoral confiesa ambos sentidos de integridad electoral, aunque permite que confluyan en el concepto más elementos de diferente índole (Norris *et al.*, 2015a: 36 y ss.). Además, el Proyecto determina bien los valores que gobiernan la integridad electoral, manifestados en las normas internacionales (Norris, 2014: 21 y ss.). Son los acuerdos multilaterales, las convenciones, los tratados y los protocolos internacionales que se refieren a los derechos humanos, a los derechos políticos, y allí incluidas las elecciones, como los mecanismos necesarios de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política.¹¹ Con este trasfondo de valores y normas se puede, entonces, evaluar la integridad electoral ex negativo. Si no se lesionan las normas, si no se manipulan elementos del proceso electoral en contra de lo legal o constitucionalmente establecido, y en última instancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarlas, entonces existe integridad electoral.

En su ausencia, a menudo, se habla de malas prácticas, distinguiendo sólo entre sus diferentes grados. Conviene diferenciar, sin embargo, entre irregularidades electorales y fraude o manipulación electoral;¹² ésta es una importante distinción, pues irre-

¹¹ Así, la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, dispone en su artículo 3o. lo siguiente: “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”. Respecto a la observación e integridad electoral, véase Lusverti, 2014.

¹² Contrario a la gran mayoría de los estudios, entre ellos Miguel Carreras y Yasemin Irepoglu (2013), que no diferencian entre irregularidad y manipulación. Esta negación es inherente al enfoque de la reciente corriente *Forensics*, que trata de detectar el fraude electoral por medio de un tratamiento estadístico de

gularidades en el sentido de errores pueden ocurrir en cualquier momento, ya que son consustanciales al ser humano. En este sentido, la integridad electoral no puede significar ausencia de errores, aunque las faltas generalizadas pueden tener graves consecuencias respecto a la confianza en los resultados electorales, en especial cuando los medios de comunicación les magnifican indebidamente, las confunden para este efecto con fraude o manipulación, y los perdedores de la contienda aprovechan la confusión para tratar de deslegitimar el resultado electoral. El fraude o manipulación electoral, en contraste, tiene que ser percibido como una actitud intencionada en contra de la integridad electoral, que produce desconfianza y reduce la legitimidad de las elecciones y su resultado, y que además puede traer severas consecuencias. Incluso, el fraude electoral atañe al tipo de régimen, aunque los estudios de integridad electoral, específicamente el índice de Perception of Electoral Integrity (PEI), abordan la cuestión de su vigencia universalmente en todos los países sin diferenciar entre tipos de regímenes.

3. EL CONCEPTO DE ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Respecto a la arquitectura institucional, en un principio parece claro lo que se entiende por este concepto en el ámbito electoral: órganos electorales, normas, convenciones y formas de interacción que regulan el proceso electoral. Las teorías institucionales sostienen que las instituciones pueden explicar comportamientos y resultados políticos, de allí el supuesto de que las instituciones garantizan la

datos (Beber y Scacco, 2012; Leemann y Bochsler, 2014). Estos análisis de nuevo se limitan al día de la elección, a la entrega y al conteo de los votos, comparando estos datos con otros de origen diferente (datos registrales, encuestas preelectorales, *exit poll data*, etcétera), que a veces son menos confiables que los propios resultados electorales oficiales. En vez de contar con la falibilidad del ser humano y la posibilidad de errores involuntarios, el enfoque supone la regular omnipresencia del fraude electoral. Ya el propio método digital no permite distinguir entre irregularidades y fraude; por supuesto, esta diferenciación hace necesario un fino enfoque cualitativo, que contrasta con el *mainstream* cuantitativo.

integridad electoral y que hay que encontrar e introducir aquellas que inducen tales efectos. El nuevo institucionalismo, sin embargo, pone en cuestión la existencia de una relación determinística entre arquitectura institucional e integridad electoral.

Como ya decía, la arquitectura institucional tiene importancia, pero ésta es relativa. Mi postura institucional-contextual no desvalora las instituciones, sino reconoce precisamente que la administración electoral puede jugar un rol importante, tal y como lo ha sostenido, por ejemplo, Robert A. Pastor, considerándola incluso como “una variable clave para explicar el éxito o el fracaso de una transición democrática” (Pastor, 1999).¹³

Esta relevancia del objeto ha motivado mi propia dedicación a los órganos electorales, al proceso electoral. En tiempos autoritarios, la oposición pide elecciones libres, y a veces establecer las condiciones legales y administrativas para la celebración de elecciones libres puede producir un cambio de régimen. Con su reforma de la administración y judicialización electorales de 1996, que pude presenciar de cerca, México es tal vez el caso más paradigmático de tal desarrollo exitoso. Pero los efectos que pueden llegar a tener las instituciones dependen en gran medida de otros factores, como señalan sobre todo los casos de transición o consolidación democráticas frustradas; por ejemplo, en los países de la “primavera árabe”.

Tomando en cuenta la doble dimensión del concepto de integridad electoral, se puede sostener que existen ideas de lo que debe incluir una necesaria arquitectura electoral, pues el propio concepto de integridad electoral postula, en términos generales, órganos y procedimientos electorales necesarios para cubrir todo el proceso electoral. Cumplido el aspecto de totalidad del concepto, la cuestión debe dirigirse hacia el tipo o la estructura de la

¹³ Es cierto que cuentan muchos detalles, lo que debe tenerse presente, aunque el discurso se lleva a cabo en un nivel abstracto; por ejemplo, importa el diseño de las boletas, así como el orden en el que los partidos y los candidatos aparecen, pues impactan en las cruces que los votantes colocan en ellas. Véanse, entre otros, los estudios empíricos de Darcy y McAllister, 1990: 5-17; Koppel y Stehen, 2004: 267-281.

arquitectura institucional. La experiencia internacional comparativa señala que no existe ningún modelo de arquitectura ideal y que hay alternativas de diseño institucional, como en relación con el lugar y el estatus de los órganos electorales en la estructura estatal —autónomos e independientes o parte integrante del Poder Judicial—; la organización concentrada o desconcentrada del “poder electoral”; la adjudicación de facultades (administrativas, registrales, jurisdiccionales) en caso de desconcentración y descentralización de los órganos electorales, etcétera (Jaramillo, 2007: 371-436; Jaramillo *et al.*, 1989). Además, fijándose en la arquitectura institucional y en las normas formales, seduce a limitarse en el análisis a las grandes confesiones de fe y descuidar la práctica electoral; por ejemplo, desatender el hecho de que bastantes veces no existen sanciones para el caso de no cumplir con las normas legales presentadas como supuestos indicadores de integridad electoral.

El parámetro de la evaluación de integridad electoral es el resultado (*outcome*) de honestidad, consideración que reintegra la segunda dimensión de su concepto al análisis: la correspondencia de la práctica con valores y normas que se deducen de la teoría de la democracia y de los derechos humanos. Se puede distinguir, sin embargo, entre situaciones en las que ya la arquitectura institucional formalizada falla (por ejemplo, cuando los distritos electorales se establecen de forma políticamente sesgada),¹⁴ y aquellas en las que el comportamiento de los individuos y colectivos, que están involucrados en el proceso electoral, la hacen fallar, aunque se ha invertido una parte considerable del producto nacional en el establecimiento de una arquitectura institucional permanente y

¹⁴ El sistema electoral, o sea, la forma en que la ciudadanía vota y el mecanismo por medio del cual los votos se convierten en escaños, se presta fácilmente a malentendidos cuando, por ejemplo, se hace depender la calidad de la representación y de la integridad electoral, así como de la democracia, del grado de proporcionalidad entre votos y escaños. La máxima proporcionalidad puede ser una aspiración política, y el grado de proporcionalidad, un aspecto analítico; es fácil de medir (lo que le hace atractivo para estudios cuantitativos), pero no sirve para contribuir a la determinación de la calidad democrática de las elecciones.

se sigue gastando mucho en su mantenimiento. La arquitectura institucional misma no genera ni garantiza honestidad en su manejo. Por otra parte, se observa a menudo que la misma institucionalidad electoral se asocia con honestidad en éste y falla en otro lugar, y que hay resultados de honestidad parecidos, aunque la institucionalidad formal sea distinta. En este sentido, convence que el índice de Perception of Electoral Integrity (PEI) no se fija en las estructuras institucionales mismas, sino en el grado respectivo de cumplimiento de cada una de ellas con los requisitos de una elección democrática. La honestidad en el manejo de lo electoral es el criterio clave.

En dos oportunidades (entre los, en total, 49 ítems), el índice PEI recurre, sin embargo, a características de tipo institucional. Ambas exhiben una enorme importancia, porque con ellas se alude de al régimen político, cuando se pregunta por la vigencia de la ley y la imparcialidad de los órganos electorales. Como se sabe, en regímenes autoritarios, sin separación de poderes y sin vigencia del Estado de derecho, la ley es un arma del poder contra la oposición, y la correspondencia con la ley, en términos de un positivismo jurídico, no garantiza la integridad electoral. En el autoritarismo tampoco se acredita la independencia y la autonomía de los órganos electorales.

Así, la integridad electoral, no tan dependiente de la arquitectura institucional, es una exigencia de la democracia hacia adentro; por ello, de su cumplimiento depende la democracia como tipo de régimen. Las elecciones libres y honestas constituyen el elemento definitorio clave de la democracia, ya que procuran la legitimidad del régimen, su reconocimiento como democracia, así como la legitimidad del ejercicio del poder por parte de los ganadores electorales; sin embargo, como estamos observando, la relación causal es también inversa. El tipo de régimen es la variable institucional decisiva para el grado de integridad electoral y el significado y la estructura de la arquitectura institucional en ella.¹⁵

¹⁵ Cuando se cataloga a todos los países como democráticos, como procede el Proyecto de Integridad Electoral, el tipo de régimen pierde valor como factor

América Latina, como región, constituye un buen ejemplo; en general, han existido grandes progresos en el desarrollo de la justicia electoral. Es necesario reconocer esto,¹⁶ considerando también, primero, que la organización de elecciones —incluidas todas las etapas del ciclo electoral— es el mayor procedimiento administrativo que un Estado tiene que dominar, y, segundo, el estado de la administración pública, en general, a veces es muy deficiente. No obstante, en algunos países latinoamericanos en los que cambió el régimen político hacia un autoritarismo con diferentes adjetivos, las elecciones perdieron dramáticamente su anterior carácter de ser libres y honestas (Nohlen, 2014c). De modo que el tipo de régimen constituye la diferencia que hace la diferencia.

4. VARIABLES DE CONTEXTO EN AMÉRICA LATINA

No cabe duda que existen muchos factores de contexto que influyen en la integridad electoral, y que pueden, por lo demás, jugar un rol muy diferente de acuerdo al lugar y al tiempo, o sea, no es fácil establecer generalizaciones; en este sentido, hay que ser escéptico frente a cada una, incluida esta misma. Por ejemplo, en los casos en los que el grado de integridad electoral es bajo, llama la atención el bajo grado de desarrollo económico, la alta desigualdad social o la poca experiencia con la democracia.¹⁷ Sin embargo, en la comparación mundial es bastante fácil encontrar casos que se oponen a este tipo de generalizaciones. La India es un ejemplo

explicativo para las normas y las prácticas electorales. En contraste, donde se diferencia entre ellos, la variable tipo de régimen puede jugar un rol importante en la explicación de la arquitectura institucional, como lo demuestran Lust-Okar y Amaney (2002: 337-366).

¹⁶ Este avance está puesto de relieve también por parte de Miguel Carreras y Yasemin Ireoglu (2013), cuando hablan de un “significant improvement in the quality of electoral process in the region”, contrastando con el bajo grado de confianza en las elecciones. También véase Maldonado y Seligson, 2014: 229-245.

¹⁷ Véase la nómina de factores causantes en Carreras y Ireoglu, 2013.

que contradice a menudo las tesis supuestamente universales.¹⁸ Un factor de contexto que para América Latina contiene un alto valor explicativo dentro del grupo de variables socioculturales es el de la desconfianza generalizada hacia las instituciones.

Ella se alimenta de varios factores: primero, se nutre de la desconfianza social, la desconfianza en el otro, que es comparativamente alta; segundo, proviene 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; tercero, se alimenta del personalismo en la política, dado que los actores que practican éste, a menudo, se consideran por encima de la ley, y piensan con frecuencia que “el fin justifica los medios”, y cuarto, se nutre 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 conviene, postura que corresponde al criterio y a la conducta que se practican también en las relaciones sociales en general.

Aplicando un enfoque de la teoría de juegos, Jesús Tovar Mendoza (2016) emplea el concepto de “meta-reglas” para ilustrar los procesos electorales de mala calidad:

La primera “meta-regla” de todo juego, incluido el electoral (un tipo específico de juego competitivo) es: el que hace trampa, gana. En ese sentido, un desnivelamiento o ventaja de alguno de los jugadores perjudica automáticamente al adversario. La segunda meta-regla de cualquier juego es: aquel que coopta al árbitro, gana.

Con respecto a esta segunda “meta-regla”, Tovar Mendoza desglosa diferentes maneras de lograrlo:

Uno, a través de la influencia que los actores políticos tengan para nombrar a los árbitros electorales, de tal manera que los designados tengan un vínculo de lealtad con los que decidieron su nombramiento. Dos, a través de la corrupción directa, es decir por

¹⁸ Me refiero a diferentes tesis sobre la relación causal entre pobreza y autoritarismo, o desigualdad y autoritarismo, o extrema heterogeneidad social y autoritarismo. Véanse Sen, 2010; Berg-Schlosser y Kersting, 2000.

algún tipo de beneficio económico que el actor político pueda otorgar directamente al juez. Tres, a través de la amenaza dirigida contra el árbitro por parte de los jugadores, ya sea sobre su actual situación laboral o incluso contra su integridad física, o sobre su futura condición profesional a través de un posible veto. La tercera meta-regla del juego es: el que utiliza la violencia, gana. Esta es la última estrategia por la cual prima un ganador... La estrategia consiste en eliminar al adversario. Se clausura el juego competitivo de la democracia, y se pasa “a un régimen autoritario, lo cual incluso conlleva a la desaparición de los árbitros, o en todo caso a que pasen a ser figuras pasivas o decorativas del nuevo sistema político”.

Por cierto, la desconfianza es ubicua y puede ser legítima y aconsejable; además, conviene diferenciar entre distintos grados de desconfianza. América Latina, en general, y como confirman las encuestas, parece representar un caso de extrema desconfianza. En el campo político-institucional se pone en cuestión cualquier institución o práctica política. Es interesante observar que la extrema desconfianza atañe, principalmente, a las instituciones democráticas, las de mayor grado de equidad, incluyendo a los órganos que velan por estos valores, como los electorales. Pero la confianza en los órganos electorales supera a la que consigue el Poder Judicial.

Generalmente, la desconfianza aparece como un fenómeno de resultado, de experiencias y de observaciones vividas; sin embargo, estas experiencias inducen a los individuos y colectivos a pensar que el cumplir con el derecho y la ley resulta poco beneficioso, y que al final sólo los “tontos” son los que terminan respetando los estándares éticos. Así, la desconfianza es un fenómeno de entrada: motiva el fraude; esto implica suponer que el otro hace fraude, e incentiva y legitima individual y colectivamente un comportamiento, asimismo, deshonesto para compensar. Por tal motivo, se entiende por qué los partidos luchan tanto por poner a su gente en los órganos electorales, y por qué presionan tanto a los consejeros electorales para que entren en su juego por el poder.

5. EVALUANDO LA EVALUACIÓN DE LA INTEGRIDAD ELECTORAL

En mis últimas consideraciones quisiera apuntar unas observaciones generales en relación con la evaluación de la integridad electoral, en especial por parte del índice de Percepción de Integridad Electoral (PEI) (Norris *et al.*, 2013; Norris *et al.*, 2014: 57 y ss.). Por cierto, el PEI es solamente una parte del proyecto que incluye también estudios temáticos profundos; sin embargo, el PEI parece ser el hito de la medición con más capacidad de llamar la atención. Por lo demás, el PEI es el estudio comparativo que incluye a todos los países que celebran elecciones durante los años en estudio. Esta globalidad no se alcanza hasta ahora en los demás resultados del proyecto entregados al público.¹⁹ Una excepción la constituye el libro intitulado *Advancing Electoral Integrity*, que contiene dos contribuciones sobre América Latina.²⁰

Una primera observación se refiere al alcance y a la manera de la evaluación. La medición incluye todas las elecciones en el mundo, no importando el tipo de régimen político. En los estudios sobre elecciones de los años setenta y ochenta se diferenciaba entre elecciones competitivas, no competitivas y semicompetitivas, acorde con el tipo de régimen: democrático, totalitario y autoritario.²¹ La categoría definía el acceso analítico. En los estudios sobre integridad electoral no existe distinción categorial; además,

¹⁹ Por ejemplo, América Latina no está bien representada. Aparecen México y Cuba, pero no Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, para sólo nombrar los países de baja o ninguna integridad electoral; más aún, son países que no pudieron mantener el estándar de integridad electoral que habían alcanzado en tiempos anteriores. Recuerdo el enorme esfuerzo de las Naciones Unidas en su misión de ONUVEN para garantizar elecciones libres y honestas en Nicaragua en 1990, ganadas por la oposición al régimen sandinista, en las que he sido, junto a mis colegas Rafael López Pintor y José Ignacio Wert, consultor del jefe de misión.

²⁰ Se trata de Ugues Jr. (2014: 118-134), y de Maldonado y Seligson (2014: 229-245).

²¹ Véanse Hermet *et al.*, 1978; Nohlen, 1978 y 1981. Para América Central, véase Krennerich, 1992: 245-290.

se determina el grado de cercanía de cada elección con el estándar internacional. La evaluación es gradual y no categorial, pues no se excluye a ningún sistema político. Algo de integridad electoral se encuentra en cada caso; en este sentido, el ejemplo paradigmático es Cuba, que es una dictadura unipartidista, en donde la oposición está oprimida o en la cárcel; las elecciones no tienen la función de representar un pluralismo político, y no hay competencia ni alternancia. Sin embargo, el caso forma parte de la evaluación y consigue, incluso, un grado medio de integridad electoral, por encima del valor medio mundial y por arriba de otros países latinoamericanos (Ecuador, Paraguay, Venezuela y Honduras); así, no es sólo una falla tal cual, sino una falta de criterio. Cuando los resultados de la evaluación contradicen tan claramente el sentido común del público en general, se distorsiona la apreciación de todo el esfuerzo analítico.²²

En segundo lugar, se desatiende el contexto sociocultural, que puede ser determinante respecto al éxito que tenga un determinado diseño institucional, aunque no corresponda al estándar internacional. El ejemplo paradigmático puede ser Alemania. Allí, el órgano electoral que organiza las elecciones es una oficina dependiente del Ministerio del Interior, que no opera permanentemente, sino ad hoc; el control del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales está en manos de la presidencia del Parlamento, que no es un órgano judicial, sino uno de carácter político, que en caso de lesionarse las normas impone duras sanciones a los partidos políticos; a su vez, el control de los resultados electorales lo ejerce, en realidad, una comisión del Parlamento recién elegido en función del pleno, dado que es raro que las quejas por motivo de sus sentencias lleguen al órgano judicial, que en última instancia es el Tribunal Constitucional Federal. El constitucionalista Hans Meyer, a quien le

²² En contraste con esta extraña evaluación, Pippa Norris, Richard W. Frank y Ferran Martínez i Coma, en su libro intitulado *Contentious Elections*, cuentan a Cuba “entre los regímenes más represivos del mundo”. Véase Norris *et al.*, 2015: 143.

gusta extremar sus juicios, habla de un “escándalo de Estado de derecho”, de un “procedimiento electoral totalmente separado de cualquier revisión judicial” (Meyer, 1994: 353).²³

A pesar de esta no correspondencia con los estándares internacionales, con relativamente poca inversión y cuidado en lo electoral, el electorado alemán sigue mostrando una alta confianza en los resultados electorales.²⁴ En el PEI, Alemania aparece en uno de los primeros puestos del *ranking* de integridad electoral.

Respecto a la arquitectura electoral, lo que conviene respetar es el diseño institucional en su contexto. Desde esta perspectiva, parece poco convincente abarcar la garantía de integridad electoral a partir de la arquitectura institucional misma, con un

²³ Mis informes al respecto se encuentran en Nohlen, 1992: 15-25; Nohlen, 2001: 61-76.

²⁴ Un cierto indicador lo constituyen las quejas electorales (*Wahleinsprüche*), las cuales se dirigen al Parlamento. Hubo 1,453 en las elecciones de 1994; 110 en 1998; 193 en 2005, y 163 en 2013; al respecto, véase Feldkamp, 2015. El número sorprendentemente alto de 1994 se explica por el inesperado aumento en estas elecciones de los escaños excedentes a diecisésis —doce de ellos para el partido mayoritario—, que fueron determinantes en la formación de la coalición de la Democracia Cristiana con los Liberales. No se puede concluir del excepcional aumento de 1994 que “after 1990, rising number of petitions appealing against the results are an indication of growing suspicion by the electorate”, como lo hace Norris (2015: 134). La confianza en *scholars*, que han detectado algo sorprendente, parece muy alta en el Proyecto de Integridad Electoral. En el caso de Alemania, unos alumnos encontraron “systematic irregularities in vote counts for Bundestag elections” (Norris, 2014: 5). La información se basa en una sola fuente sin control. Tengo que limitarme aquí a decir que hay literatura especializada en alemán sobre errores electorales (*Wahlfehler*), o sea, sobre aspectos administrativos y jurisdiccionales de las elecciones, sobre todo en el derecho público y administrativo; por ejemplo, véase Rauber, 2005. Por otra parte, destaca la cantidad de quejas dentro del total que se refieren no al proceso electoral, sino a algunos efectos del sistema electoral de representación proporcional personalizado, a veces difíciles de entender: escaños excedentes, compensación de escaños, peso negativo del voto, etcétera, de modo que estas quejas se podrían también interpretar como una participación ciudadana en la política. Es abundante la literatura en alemán sobre los efectos del sistema de representación proporcional personalizada, en ocasiones cuestionables, que llevaron a su reforma en 2013. Sobre el rol, también discutible, del Tribunal Constitucional Federal en esto, véase Nohlen, 2014d: 11-32.

supuesto “mejor sistema” en mente. Por lo demás, debido al peso de la tradición, las reformas institucionales parecen estar sujetas a la dependencia de su sendero. En vez de un institucionalismo puro se debería considerar el estado de integridad electoral a partir del reconocimiento que reciben las elecciones como libres y honestas en términos de totalidad y honestidad, debido al examen crítico de la práctica electoral. En caso de un grado insuficiente de reconocimiento de integridad electoral, aunque empíricamente comprobada, entra en juego el aspecto institucional, considerando el probable efecto que pueda tener una reforma institucional para mejorarlo.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que a menudo son factores no institucionales los que promueven un grado limitado de reconocimiento de integridad electoral en términos de legitimidad, sustanciándose en una supuesta falta de integridad electoral. En ocasiones, el cuestionar la credibilidad electoral conviene a los actores políticos, pues les permite a los perdedores llamar la atención a factores fuera de su responsabilidad para explicar malos resultados, y posibilita a los polítólogos, poco sensibles al contexto, alimentar la idea de que una reforma institucional puede subsanar la mala práctica, conscientes de que son ellos los que manejan la sabiduría institucional, sobre todo a nivel de modelos. Cuando se trata de factores no institucionales, es más bien una incógnita conocer cómo puede entrar un conocimiento evaluativo de tipo institucional en el mundo de comportamiento y acción.

En tercer lugar, es importante captar bien las normas y la práctica en el ámbito administrativo y judicial, y diferenciarlas de normas políticas, o sea, normas expuestas a legítimos criterios políticos, como es el caso del sistema electoral. Esta institución, repito, define cómo los electores expresan sus preferencias políticas, o sea, cómo se vota y cómo los votos se convierten en escaños o en puestos de poder. El sistema electoral constituye las reglas que gobiernan este proceso de conversión.

No obstante, en América Latina a menudo se aplica un concepto más amplio de sistema electoral, que incluye la estructura institucional de todo el proceso electoral, desde el registro de

electores hasta el contencioso-electoral. Frecuentemente, en los estudios de evaluación de las elecciones se mezclan todos los elementos del proceso electoral, aunque no resulta posible aplicar los mismos criterios a todos ellos. Mientras que es legítimo que el sistema electoral (en su sentido estricto) influya en el resultado electoral, que es, incluso, una de sus funciones —y, en general, el sistema electoral favorece al partido más votado—, el resultado electoral no debe depender del reglamento administrativo y judicial; además, los respectivos órganos electorales tienen que velar por la justicia electoral.

Cabe señalar que existen diversas formas de manipular los sistemas electorales, y una clásica es la distritación, es decir, la repartición de las circunscripciones electorales —la respectiva manipulación lleva el nombre de *gerrymandering*—, con alta incidencia en los sistemas de representación por mayoría, pero con poco efecto en el caso de sistemas de representación proporcional; sin embargo, esta posibilidad de manipulación no legitima desatender la diferencia de sentido, función y evaluación entre el sistema electoral en su concepto amplio y el restringido.

Por otra parte, importa también que el análisis sea correcto; por ejemplo, en la evaluación de integridad electoral por parte del PEI, el pequeño capítulo sobre Alemania contiene dos errores: el primero se refiere al sistema electoral, y el segundo, a una sentencia del Tribunal Constitucional Federal (refuto errores fácticos, mas no de interpretación). En el quehacer evaluativo en general, la interpretación juega un importante rol. La evaluación comparativa de alcance mundial se basa en el estudio caso por caso realizado por diferentes expertos.²⁵ A nivel individual es importante su capacidad de análisis, su experiencia comparativa (conviene recordar que el que sólo conoce su país, no lo conoce bien) y el control de su compromiso político; en cambio, a nivel colectivo es fundamental la homogeneidad de los criterios. Por cierto, en esto influye el contexto del investigador, la persona del investigador en

²⁵ Para las propias consideraciones de los autores del PEI en relación con la selección de expertos, véase Martínez y Frank, 2015: 51-70.

su contexto, guiada por intereses cognitivos, así como por compromisos políticos e ideológicos, que influyen en lo que observa, describe y evalúa. En este sentido, es difícil conseguir una homogeneidad de criterios en el grupo de evaluadores.

Es justo mencionar que los colaboradores del Proyecto de Integridad Electoral se han dado cuenta de la importancia del factor “experto en su contexto” en la evaluación; además, consideran que la calidad de las elecciones no es tan fácil de medir (aunque seguramente mucho más sencillo que la calidad de la democracia), y que las diferencias en cuanto a conceptos, indicadores y datos llevan a resultados distintos (lo que caracteriza desde lejos a los estudios cuantitativos sobre la calidad de la democracia).²⁶

La cuarta observación se refiere explícitamente a la evaluación de lo observado, reconsiderando el concepto de integridad electoral. Un ejemplo paradigmático es México. En la evaluación de las elecciones de 2012 por parte del PEI se dice:

Durante la elección hubo manifestaciones masivas en Ciudad de México en contra de supuestos sesgos en favor del PRI y de su candidato Peña Nieto en la prensa y la televisión. Después de las elecciones, (el candidato perdedor) López Obrador pidió un completo recuento de los votos, reclamando amplias irregularidades, incluidas la compra de votos (a través de tarjetas de crédito en supermercados) y el uso de fondos ilícitos por parte del PRI. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó las acusaciones por insuficiencia de pruebas. La misión de observadores de la OEA elogió las elecciones como pacíficas y ordenadas, con administración profesional. Las protestas, sin embargo, continuaron, algunas violentas. El PEI ubicó a México en la categoría de integridad moderada, debido en parte a algunos problemas en la fase post-electoral.²⁷

²⁶ Véanse Kelley, 2010; Van Ham, 2015: 714-734; Martínez y Van Ham, 2015. En cuanto a estudios sobre la calidad de la democracia, véanse, entre otros, Levine y Molina, 2011; Morlino, 2014.

²⁷ La versión en inglés dice: “During the election, mass protests occurred in Mexico City against alleged pro-PRI bias favoring Peña Nieto in the print

Se desprende que en la evaluación final que se expresa en el grado de integridad electoral que se concede al caso, se integra no sólo lo observado por expertos en relación con todas las etapas del proceso electoral en términos de la totalidad, aplicando en su examen el parámetro de la relación de la práctica con los valores y las normas en términos de la honestidad, sino también la percepción por parte de la opinión pública y de los actores políticos mismos, de la que se sabe que está muy influenciada por factores socio-culturales, por la desconfianza sistemática y, precisamente, por no reconocer el resultado electoral por parte del perdedor electoral.

De esta manera, la estructura del concepto de integridad se acerca al de legitimidad, sustanciándose en ambos casos en dos dimensiones: una objetiva, la dignidad a la que se refieren, y una subjetiva, la creencia en la que se enfocan, como lo hemos explicado antes. Mientras que en el caso de la legitimidad, los clásicos de la teoría democrática favorecen a la creencia de legitimidad como elemento empírico clave en la evaluación politológica, a mi modo de ver, en el caso de la integridad electoral debería favorecerse el examen empírico de la dignidad, o sea, honestidad, como parámetro de evaluación. Además, el cumplimiento de la integridad electoral —la honestidad demostrada y comprobada durante todo el proceso electoral— tendría que promover, precisamente, su activa defensa por parte de los evaluadores frente a intentos de negarla y aniquilarla. Es un servicio necesario en defensa de la democracia.

Quisiera terminar con unas preguntas y una tesis: ¿es correcto unir al concepto de integridad electoral la desconfianza en ella debido a condiciones socioculturales e intereses políticos? Si la

and television media. Following the elections, López Obrador demanded a full recount, claiming widespread irregularities, including vote-buying (using supermarket credit cards) and use of illicit funds by PRI. The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary rejected the charges due to insufficient evidence. The OAS observer mission praised the election as peaceful and orderly, with professional administration. Protests continued, however, some violent. The PEI survey rated Mexico as moderate in integrity, due in part to some problems at the results stage”.

respuesta es sí, ¿no se entrega a los factores socioculturales contingentes cualquier resultado del análisis evaluativo de la integridad electoral, sin poder reconocer, en su caso, el resultado objetivo de una excelente labor de los órganos electorales? Entre mayor sea la desconfianza en el proceso electoral como variable sociocultural en la integridad electoral y su examen en América Latina, menor será el impacto que tengan la arquitectura electoral y el desempeño de los órganos electorales no sólo en la integridad electoral y su evaluación, sino también en el aumento de la legitimidad de la democracia en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP) (2014), *Pluralismo, inclusión, autodeterminación. Para vivir bien en democracia con autonomías*, La Paz, Gama Azul Impresores & Editores.
- ALARCÓN, B. y CASAL, J. M. (2014), *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas impostergables*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- ALCÁNTARA, M. (2013), “Elecciones en América Latina. Un análisis comparativo”, en ALCÁNTARA, M. y TAGINA, M. L. (eds.), *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, México, Instituto Federal Electoral-Miguel Ángel Porrúa.
- ARIAS, C. y RAMACCIOTTI, B. (eds.) (2005), *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington D. C., OEA.
- BAGEHOT, W. (1961), *The English Constitution* (1a. ed. de 1867), Oxford, Oxford University Press.
- BAUTISTA, O. D. (2001), *La ética en los servidores públicos*, México, Universidad Pedagógica Nacional.
- BEBER, B. y SCACCO, A. (2012), “What the Number Say: A Digital Based Test for Election Fraud”, *Political Analysis*, 20 (2).
- BERG-SCHLOSSER, D. y KERSTING, N. (eds.) (2000), *Armut und Demokratie. Politische Partizipation und Interessenorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika* (*Pobreza y democracia. Participación política y organización de intereses de la pobreza urbana en África y Latinoamérica*), Fráncfort del Meno.
- BIRCH, S. (2010), “Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout”, *Comparative Political Studies*, 43 (12).
- BLONDEL, J. (2006), “Evaluando el poder efectivo de los congresos”, *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 47.
- BOBBIO, N. (1981), “Max Weber e Hans Kelsen”, en VARIOS AUTORES, *Max Weber e il diritto*, Milán, Franco Angeli.

- (1984), “Die Mehrheitsregel: Grenzen und Aporien” (“La regla de la mayoría: límites y aporías”), en GUGGENBERGER, B. y OFFE, C. (eds.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel (En las fronteras de la democracia mayoritaria. Política y sociología de la regla de la mayoría)*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- (1985), “El poder y el derecho”, en BOBBIO, N. y BOVERO, M., *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo.
- BOLIVAR, S. (1992), “The Angostura Address”, en LIJPHART, A. (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- BONAVIDES, P. (2006), “Constitucionalismo social y democracia participativa”, en VALADÉS, D. y CARBONELL, M. (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo*, México, UNAM, t. I.
- BREWER-CARÍAS, A. R. (2009), “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)”, en REYNOSO NÚÑEZ, J. y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.
- (2013), *Asamblea constituyente y proceso constituyente 1999*, Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana.
- (2014a), *El golpe a la democracia dado por la sala constitucional*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- (2014b), *Authoritarian Government versus the Rule of Law*, Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana.
- (comp.) (2014c), *Dictámenes, estudios jurídicos y amicus curiae. Caso Allan R. Brewer-Carías vs. Venezuela*, Nueva York, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- BRIGHOUSE, H. y FLEURBAEY, M. (2010), “Democracy and Proportionality”, *Journal of Political Philosophy*, 18 (2).
- BULL, H. P. (2014), “Erfolgswertgleichheit-eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht” (“La igualdad de valor de logro-una

- construcción equivocada en el sistema electoral alemán”), *Deutsches Verwaltungsbllatt*, vol. 129, núm. 19.
- CACIAGLI, M. (2010), “Italy”, en NOHLEN, D. y STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos.
- CALINGAERT, D. (2006), “Election Rigging and How to Fight it”, *Journal of Democracy*, 17 (3).
- CARBONELL, M. et al. (eds.) (2009), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, UNAM.
- CAROTHERS, T. (1997), “The Rise of Election Monitoring. The Observers Observed”, *Journal of Democracy*, 8 (3).
- CARPIZO, J. (1999), “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 1, julio-diciembre.
- (2000), *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM.
- (2007), *Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina*, México, UNAM.
- CARRERAS, M. y IREPOGLU, Y. (2013), “Perceptions of Electoral Integrity, Efficacy, and Electoral Participation in Latin America”, *Electoral Studies*, 32 (4).
- y POSVAR HALL, W. W. (2014), “Who votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives”, *Comparative Political Studies*, 47 (8).
- CASTAÑEDA, J. (2014), “Democracia y expresidentes”, *El País*, 1o. de junio.
- CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (2014), “Proyecto Integridad Electoral Venezuela. Reporte especial”, *Política UCAB*, núm. 00, agosto.
- COLLIER, D. y LEVITSKY, St. (1997), “Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, 30.
- y ADDOCK, R. (1999), “Democracies and Dichotomies”, *Annual Review of Political Science*, 2.
- COMBELLAS, R. (2010), “La Venezuela de la V República: la reforma política y sus implicancias institucionales”, en TANAKA,

- M. y JÁCOME, F. (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- CORDENILLO, R. y ELLIS, A. (eds.) (2012), *The Integrity of Elections. The Role of Regional Organizations*, Estocolmo, IDEA International.
- CÓRDOVA VIANELLO, L. y SALAZAR UGARTE, P. (2007), “La agenda electoral pendiente”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LVII, núm. 247, enero-junio.
- y SALAZAR UGARTE, P. (coords.) (2005), *Política y derecho. (Re)pensar a Bobbio*, México, UNAM-Siglo XXI.
- CRESPO MARTÍNEZ, I. (2009), “El ballotage en América Latina”, en REYNOSO NÚÑEZ, J. y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.
- y GARRIDO RUBIA, A. (2008), *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*, México, Jurado Nacional de Elecciones-Miguel Ángel Porrúa.
- y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, A. (eds.) (2005), *Política y gobierno en América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- D’ALIMONTE, R. (2008), “Italy: A Case of Fragmented Bipolarism”, en GALLAGHER, M. y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press.
- DAHL, R. A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Chicago University Press.
- (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- DARCY, R. y McALLISTER, I. (1990), “Ballot Position Effects”, *Electoral Studies*, 9 (1).
- DEHMEL, N. y JESSE, E. (2013), “Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich” (“La nueva ley electoral para la elección de *Bundestag* de 2013. Una reforma de la reforma de la reforma es imprescindible”), *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 1.

- DUVERGER, M. (1957), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica (17 ed., 2001).
- (1959), *Die politischen Parteien* (“Los partidos políticos”), Tübinga (original francés de 1951).
- (1984), “Which is the Best Electoral System?”, en LIJPHART, A. y GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.
- EASTON, D. (1979), *A Systems Analysis of Political Life*, 3a. ed., Chicago, Chicago University Press.
- ELKLIT, J. y SVENSSON, P. (1997), “What Makes Elections Free and Fair?”, *Journal of Democracy*, 8 (2).
- ELLIS, A. et al. (eds.) (2009), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) (2006), *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Synthesis Study on Current Challenges and Problematic Issues*, Estrasburgo, Council of Europe.
- FALTER, J. W. (2006), “Behavioralism”, en NOHLEN, D. et al., *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa.
- FAÚNDEZ, Héctor (2014), “Arruinando una idea”, *El Nacional*, 29 de agosto.
- FELDKAMP, M. F. (2015), *Deutscher Bundestag 1994 bis 2014. Parlaments und Wahlstatistik 13. bis 18. Wahlperiode (Bundestag alemán 1994 a 2014. Estadísticas parlamentarias y electorales)*, Baden-Baden, Nomos.
- FRAENKEL, E. (1964), *Deutschland und die westlichen Demokratie (Alemania y las democracias occidentales)*, Stuttgart, Kohlhammer.
- FREIDENBERG, F. (2007), *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.
- FROWEIN, J. A. (1968), “Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreier-oder Vierer-Wahlkreisen) mit dem Grundgesetz” (“Dictamen jurídico sobre la compatibilidad de la representación proporcional en circunscripciones pequeñas [circunscripciones de tres o cuatro

- escaños] con la Ley Fundamental”), *Bundesministerium des Innern: Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreierwahlkreisen) mit dem Grundgesetz*, Bonn.
- GALLAGHER, M. y MITCHELL, P. (eds.) (2008), *The Politics of Electoral Systems*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2014), “Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas”, en CASTAÑEDA OTSU, S. Y. (coord.), *Constitucionalismo y democracia en América Latina: controles y riesgos*, Lima, Adrus.
- GARRIDO, A. et al. (2011), *Accountability, democracia y reforma política en México*, México, Siglo XXI.
- GARRONE, P. (1991), *L'élection populaire en Suisse*, Basilea-Fráncfort del Meno, Helbing & Lichtenhahn.
- 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.
- GLOBAL COMMISSION ON ELECTIONS, DEMOCRACY AND SECURITY (2012), *Deepening Democracy: A Strategy to Improve the Integrity of Elections*, Estocolmo, IDEA Internacional.
- GROFMAN, B. y LIJPHART, A. (eds.) (1986), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.
- GROTZ, F. (2000), *Politische Institutionen und postsozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei im Vergleich* (*Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa centro oriental. Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia en comparación*), Opladen, Budrich.
- (2009), “Verhältniswahl und Regierbarkeit” (“Representación proporcional y gobernabilidad”), en STROHMEIER, G. (ed.), *Wahl systemreform (Reforma del sistema electoral)*, Baden-Baden, Nomos.
- (2014), “Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems” (“Happy end o drama sin fin”), en JESSE, E. y STURM, R. (eds.), *Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen*

- gen, Ergebnisse, Folgen (*La elección al Bundestag de 2013. Condiciones preliminares, resultados, consecuencias*), Baden-Baden, Nomos.
- (2015), “Der Mandatsausgleich im neuen Bundestagswahl-system”, en OPPELLAND, Th. (ed.), *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität (El sistema electoral alemán en tensión entre legitimidad democrática y funcionalidad política)*, Berlín, Berliner Wissenschaftsverlag.
- y WEBER, T. (2016), “Wahlsysteme und Sitzverteilung im Europäischen Parlament” (“Sistemas electorales y repartición de escaños en el Parlamento Europeo”), en SCHOEN, H. y WESSELS, B. (eds.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013 (Elecciones y electores. Análisis en ocasión de la elección al Bundestag 2013)*, Wiesbaden, Springer VS.
- GUGGENBERGER, B. y OFFE, C. (eds.) (1984), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel (En las fronteras de la democracia mayoritaria. Política y sociología de la regla de la mayoría)*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- HEIDORN, J. (1982), *Legitimität und Regierbarkeit (Legitimidad y gobernabilidad)*, Berlín, Duncker & Humblot.
- HEINBERG, J. G. (1932), “Theories of majority rule”, *American Political Science Review*, 26.
- HERMENS, F. A. (1968), *Demokratie oder Anarchie (Democracia o anarquía)*, Opladen, Westdeutscher Verlag (primero en inglés en 1941).
- HERMET, G. et al. (eds.) (1978), *Elections without Choice*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- (1989), *El pueblo contra la democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- HERZOG, R. (1968), “Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines Verhältniswahlsystems in (kleinen) Mehrmandat-swahlkreisen...” (“Dictamen jurídico sobre la constitucionalidad de un sistema de representación proporcional en [pequeñas] circunscripciones plurinominales”), *Bundesministerium des Innern: Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreierwahlkreisen) mit dem Grundgesetz*, Bonn.

- HEUN, W. (1983), *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Grundlagen, Struktur, Begrenzungen (El principio mayoritario en la democracia. Fundamentos, estructura, límites)*, Berlín, Duncker & Humblot.
- HUNTINGTON, S. P. (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman.
- IDEA INTERNACIONAL et al. (2013), *Justicia electoral. El manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM.
- IFE y EL COLEGIO DE MÉXICO (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Federal Electoral.
- JARAMILLO, J. et al. (1989), *Poder electoral y consolidación democrática. Estudios sobre la organización electoral en América Latina*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- (2007), “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, D. et al. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- JESSE, E. (1985), *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983 (El sistema electoral entre continuidad y reforma. Un análisis de la discusión sobre el sistema electoral y sus cambios en la República Federal de Alemania 1949-1983)*, Düsseldorf, Droste.
- (2000), “The Electoral System: More Continuity than Change”, en HELMS, L. (ed.), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, Nueva York, MacMillan Press.
- (2009), “Verhältniswahl und Gerechtigkeit” (“Representación proporcional y justicia”), en STROHMEIER, G. (ed.), *Wahlsystemreform (Reforma al sistema electoral)*, Baden-Baden, Nomos.
- JESTAEDT, M. (2011), “Phänomen Bundesverfassungsgericht. Was das Gericht zu dem macht, was es ist” (“El fenómeno del Tribunal Constitucional Federal. Lo que hace que el Tribunal sea lo que es”), en JESTAEDT, M. et al., *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht (El Tribunal sin límites. Un balance crítico de sesenta años del Tribunal Constitucional Federal)*, Fráncfort del Meno, Suhrkamp.

- KATZ, R. S. (2008), “Why are There so Many (or so few) Electoral Reforms?”, en GALLAGHER, M. y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press.
- KELLEY, J. (2010), “Election Observers and Their Biases”, *Journal of Democracy*, 21 (3).
- KOPPEL, J. G. S. y STEHEN, J. A. (2004), “The Effects of Ballot Position on Election Outcomes”, *Journal of Politics*, 66.
- KRENNERICH, M. (1992), “Die Kompetitivität der Wahlen in Nicaragua, El Salvador und Guatemala in historisch vergleichender Perspektive” (“La competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparativa”), *Ibero-Amerikanisches Archiv*, Berlín, nueva serie, vol. 18, núms. 1-2.
- LANGE, E. H. M. (1975), *Wahlrecht und Innenpolitik (Derecho electoral y política interior)*, Meisenheim am Glan, Hain-Verlag.
- LANZARO, J. (comp.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clasco.
- (2005), “Presidencialismo y democracia: alternativas plurralistas y coaliciones de gobierno”, en CRESPO MARTÍNEZ, I. y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, A. (eds.), *Política y gobierno en América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2008), “Uruguay: reformas políticas en la nueva etapa democrática”, en ZOVATTO, D. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J. (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina*, México, UNAM.
- LAPORTA, F. J. (2014), “La distorsión del «derecho a decidir»”, *El País*, 26 de mayo.
- LATINOBARÓMETRO (2013), *Informe 2013 (primera presentación)*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- LAZARTE ROJAS, J. (2009), “¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia”, en REYNOSO NÚÑEZ, J. y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, H. (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM.

- (2011), “La democracia en el punto ciego de Latinobarómetro”, *La Época*, La Paz, 19 de julio.
- (2013), *Manifiesto ciudadano. Del despotismo que tenemos a la democracia que queremos*, La Paz, Mimeo.
- LECLERCQ, C. (1971), *Le principe de la majorité*, París, Armand Colin.
- LEEMANN, L. y BOCHSLER, D. (2014), “A Systematic Approach to Study Electoral Fraud”, *Electoral Studies*, 35.
- LEHMBRUCH, G. (1967), *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich (Democracia proporcional. Sistema político y cultura política en Suiza y Austria)*, Tubinga, Mohr.
- LENZ, Ch. (1995), *Ein einheitliches Wahlverfahren für die Wahl des europäischen Parlaments (Un procedimiento electoral homogéneo para la elección del Parlamento Europeo)*, Baden-Baden, Nomos.
- (1996), “Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgesetz” (“La igualdad del sufragio y el Tribunal Constitucional Federal”), *Archiv des öffentlichen Rechts (Archivo de Derecho Público)*, 121.
- LEVINE, D. H. y MOLINA, J. E. (eds.) (2011), *The Quality of Democracy in Latin America*, Boulder-Londres, Lynne Rienner.
- LIJPHART, A. (1984), “Advances in the Comparative Study of Electoral Systems”, *World Politics*, 36.
- y GROFMAN, B. (eds.) (1984), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.
- (ed.) (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- (1994a), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- (1994b), “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, en LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- (2012), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2a. ed., New Haven-Londres, Yale University Press.

- LINDBERG, St. I. (ed.) (2009), *Democratization by Elections*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LINDER, W. et al. (2010), “Switzerland”, en NOHLEN, D. y STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos.
- LINZ, J. J. (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- y STEPAN, A. (1996), *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- (2000), *Totalitäre und autoritäre Regime (Regímenes totalitarios y autoritarios)*, Berlín, Akademie-Verlag.
- LIPSET, S. M. y ROKKAN, St. (1967), “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”, en LIPSET, S. M. y ROKKAN, St. (eds.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives*, Nueva York, The Free Press.
- et al. (1996), *Apuntes para una reflexión sobre la democracia*, San José, IIDH-CAPEL.
- LISSIDINI, A. (1998), “Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan democráticos ni tan autoritarios”, *Cuadernos del CLAEH*, núms. 81-82.
- LÓPEZ, S. (2014), “Gracias a la regla de las reglas”, *La República*, Perú, 3 de abril.
- LUST-OKAR, E. y AMANEY AHMAD, J. (2002), “Rulers and Rules. Reassessing the Influence of Regime Type on Electoral Law Formation”, *Comparative Political Studies*, 35 (3).
- LUSVERTI, C. F. (2014), *Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana*, disponible en: <http://apps.ucab.edu.ve/medialab/cuadernos/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/Lusverti.pdf>.

- MALDONADO, A. y SELIGSON, M. A. (2014), “Electoral Trust in Latin America 2004-2012”, en NORRIS, P. et al. (eds.), *Advancing Electoral Integrity*, Oxford, Oxford University Press.
- MANDUJANO RUBIO, S. (2006), *Cooperación electoral y el compromiso internacional con la democracia*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.
- MARTÍNEZ, R. (ed.) (2004), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials.
- MARTÍNEZ I COMA, F. y FRANK, R. W. (2015), “Expert Judgments”, en NORRIS, P. et al. (eds.), *Advancing Electoral Integrity*, Oxford, Oxford University Press.
- y VAN HAM, C. (2015), “Can Experts Judge Elections? Testing the Validity of Expert Judgments for Measuring Election Integrity”, *European Consortium for Political Research*, mimeo.
- MAYORGA, F. (2010), “Bolivia: el azaroso de la reforma política”, en TANAKA, M. y JÁCOME, F. (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- MERKEL, W. (1999), *Systemtransformation (Transformación de sistemas)*, Wiesbaden, VS-Verlag (2a. ed., 2006).
- MERLOE, P. (2008), *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries*, Washington D. C., National Democratic Institute for International Affairs.
- MEYER, H. (1973), *Wahl system und Verfassungsordnung (Sistema electoral y orden constitucional)*, Fráncfort del Meno, Metzner.
- (1994), “Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlass der Bundestagswahl 1994” (“Los escaños excedentes y otras cosas divertidas en ocasión de las elecciones al Bundestag de 1994”), *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 77 (4).
- MISCH, A. (1974), *Das Wahl system 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 representación por mayoría y la representación proporcional en el programa de la Social Democracia hasta 1933), Berlín, Duncker & Humblot.

MORLINO, L. (2014), *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, Estocolmo, IDEA Internacional.

MPI (1997), “Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht für das Bundesverfassungsgericht: Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada” (“Dictamen del Instituto Max Planck de Derecho Público Extranjero y Derecho Internacional para el Tribunal Constitucional Federal: distribución de circunscripciones en democracias europeas occidentales, Estados Unidos de América y Canadá”), *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Revista de Derecho Público Extranjero y Derecho Internacional)*, t. 57 (2-3).

NIKOLAYENKO, O. (2015), “Do Contentious Elections Depress Turnout?”, en NORRIS, P. et al. (eds.), *Contentious Elections*, Nueva York-Londres, Routledge.

NOHLEN, D. (1969), “Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik” (“Introducción conceptual en la sistemática electoral”), en STERNBERGER, D. y VOGEL, B. (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane (La elección del Parlamento y otros órganos del Estado)*, Berlín, De Gruyter Publishers.

——— (1973), *Chile. Das sozialistische Experiment*, Hamburgo, Hoffmann und Campe Verlag.

——— (1978), *Wahlsysteme der Welt (Sistemas electorales del mundo)*, Múnich, Piper.

——— (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

——— (1984a), “Two Principles of Representation”, en LIJPHART, A. y GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.

——— (1984b), “Changes and Choices in Electoral Systems”, en LIJPHART, A. y GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.

- y FERNÁNDEZ, M. (eds.) (1991), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- (1992), “La calificación electoral en Alemania”, *Sistemas de calificación electoral*, México, Cámara de Diputados-UNAM.
- (1993a), “Sistemas electorales y gobernabilidad”, en NOHLEN, D. (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH.
- (ed.) (1993b), *Enciclopedia electoral de América Latina y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- y KASAPOVIĆ, M. (1996), *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa (Sistemas electorales y cambio de sistema en Europa del Este)*, Opladen, Budrich.
- et al. (comps.) (1998), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y FERNÁNDEZ, M. (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fundación Friedrich Naumann.
- et al. (eds.) (1999), *Elections in Africa*, Oxford University Press.
- (2001), “Calificación electoral en Alemania Federal”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J. (ed.), *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, México, IDEA International-IFE-PNUD-UNAM-IFES.
- et al. (eds.) (2001), *Elections in Asia and the Pacific*, Oxford, Oxford University Press, 2 ts.
- (2003), *El contexto hace la diferencia*, México, UNAM.
- (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- (ed.) (2005), *Elections in the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 2 ts.

- et al. (2006), *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, 2 ts.
- (2006a), “Método comparativo”, en NOHLEN, D. et al., *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, t. II.
- (2006b), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM.
- et al. (comps.) (2007), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- y NOHLEN, N. (2007), “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral a debate con una mirada a Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 109.
- (2008a), “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (ed.), *Tribunales constitucionales y democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (2008b), “Justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina”, en NOHLEN, D., *Derecho y política en su contexto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- (2009), “Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008” (“¿Igualdad de valor de logro como idea fija o: regreso a Weimar? Sobre la sentencia del Tribunal Constitucional Federal respecto de la Ley Electoral Federal del 3 de julio de 2008”), *Zeitschrift für Parlamentsfragen (Revista sobre Cuestiones Parlamentarias)*, 40 (1).
- y STÖVER, Ph. (eds.) (2010), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos.
- (2010a), “Elections and Electoral Systems”, en NOHLEN, D. y STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos.
- (2010b), “France”, en NOHLEN, D. y STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos.

- (2010c), “Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos”, *Elecciones*, Lima, núm. 10.
- (2013a), “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 31.
- (2013b), *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico, Puebla y Bogotá*, ICGDE-Universidad del Rosario.
- (2014a), *Wahlrecht und Parteiensystem (Sistema electoral y sistema de partidos)*, 7a. ed., Opladen-Toronto, Barbara Budrich.
- (2014b), “El principio mayoritario y la democracia presidencial en América Latina”, en BOGDANDY, A. von *et al.* (coords.), *Ius Constitucionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- (2014c), *Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- (2014d), “Die Politik des Sonderwegs. Wahlsysteme als Rechtsfrage” (“La política del camino especial. Sistemas electorales como cuestión jurídica”), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 62.
- (2015a), *Ciencia política y justicia electoral*, México, UNAM.
- (2015b), “Principio mayoritario y principio proporcional”, en NOHLEN, D., *Ciencia política y justicia electoral*, México, UNAM.
- (2015c), “Legitimität” (“Legitimidad”), en NOHLEN, D. y GROTH, F. (eds.), *Kleines Lexikon der Politik (Pequeño diccionario de la política)*, 6a. ed., Múnich, C. H. Beck.
- (2015d), *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Tecnos.
- (2015e), “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 10, disponible en: http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=302&Itemid=100916.
- NORRIS, P. (2013), “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”, *Electoral Studies*, 32 (4).

- *et al.* (2013a), “Assessing the Quality of Elections”, *Journal of Democracy*, 24 (4).
- *et al.* (2013b), “The Expert Survey of Perception on Electoral Integrity”, *Pilot Study*, mayo, disponible en: www.electoralintegrityproject.com.
- (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, Nueva York, Cambridge University Press.
- *et al.* (eds.) (2014a), *Advancing Electoral Integrity*, Oxford, Oxford University Press.
- *et al.* (eds.) (2014b), *The Year in Elections, 2013: The World's Flawed and Failed Contests*, Sydney, Department of Government and International Relations-University of Sydney, disponible en: www.electoralintegrityproject.com.
- (2015), *Why Elections Fail*, Nueva York, Cambridge University Press.
- *et al.* (eds.) (2015), *Contentious Elections*, Nueva York-Londres, Routledge.
- *et al.* (2015a), “Methods and Evidence”, en NORRIS, P. *et al.* (eds.), *Contentious Elections*, Nueva York-Londres, Routledge.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2008), *Criterios para la observación electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington D. C., OEA.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J. (comp.) (1999a), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Universidad de Quintana Roo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-UNAM, t. I.
- (comp.) (1999b), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Universidad de Quintana Roo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-UNAM, t. II.

- (comp.) (1999c), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Universidad de Quintana Roo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-UNAM, t. III.
- (comp.) (1999d), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Universidad de Quintana Roo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-UNAM, t. IV.
- (2012), “Consideraciones sobre la parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina”, en HÄBERLE, P. y GARCÍA BELAUNDE, D. (eds.), *El control del poder. Libro homenaje a Diego Valadés*, Lima, Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- et al. (2013), *Justicia electoral. El manual de IDEA International*, México, IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM.
- ORTIZ ORTIZ, R. (ed.) (2009), *Estudios de justicia electoral*, Quito, Tribunal Contencioso Electoral.
- PACHANO, S. (2010), “Gobernabilidad democrática y reformas institucionales políticas en Ecuador”, en TANAKA, M. y JÁCOME, F. (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- PARAMIO, L. (2008), “Alternancia política y ruptura institucional”, en FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (ed.), *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- PASQUINO, P. (2010), “Le principe de la majorité: nature et limite”, *La Vie des idées*, París, 14 de diciembre.
- PASTOR, R. (1999), “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research”, *Democratization*, 6 (4).

- PÉREZ DUARTE, J. A. (2014), *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.
- 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 (Derecho electoral de mayoría favorable para las minorías)*, Viena, Böhlau.
- (2009), “Wahlsysteme im internationalen Vergleich-ein Überblick” (“Sistemas electorales en comparación internacional-Una visión panorámica”), en POIER, K. (ed.), *Demokratie im Umbruch. Perspektiven einer Wahlrechtsreform (Democracia en transformación. Perspectivas de una reforma al derecho electoral)*, Viena-Colonia-Graz, Böhlau.
- (2010), “Austria”, en NOHLEN, D. y STÖVER, Ph. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden, Nomos.
- POLLOCK, J. K. (1952), “The Electoral System of the Federal Republic of Germany-A Study in Representative Government”, *American Political Science Review*, 46.
- PUKELSHEIM, F. (2000), “Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen. Vertretungswertgleichheit der Mandate” (“Distribución de escaños en elecciones proporcionales. Igualdad del valor de representación de los escaños”), *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 83 (1).
- (2004), “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit” (“Igualdad del valor de logro de los votos: requisito y realidad”), *Die Öffentliche Verwaltung*, 57 (10).
- y ROSSI, M. (2013), “Imperfektes Wahlrecht” (“Sistema electoral imperfecto”), *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 3.
- RAE, D. W. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- RAMA, G. W. (1987), *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Montevideo, Grupo Editor Latinoamericano.

- RANGEL, C. (1982), “La inestable Latinoamérica”, en PAZ, O. *et al.*, *Frustraciones de un destino: la democracia en América Latina*, San José, Libro Libre.
- RAUBER, D. N. (2005), *Wahlprüfung in Deutschland (Calificación electoral en Alemania)*, Baden-Baden, Nomos.
- REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON THE ELECTORAL SYSTEM (1986), *Towards a Better Democracy*, Wellington.
- RIZ, L. de (2008a), “Argentina. Una vez más en la encrucijada”, en FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (ed.), *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- (2008b), “Uruguay: la política del compromiso”, en FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (ed.), *Cultura política y alternancia en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- RODRÍGUEZ RAPA, J. C. y SELIGSON, M. A. (eds.) (2012), *Cultura política de la democracia en Colombia y las Américas*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- ROKKAN, St. (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 desde sus obras completas reconstruida e introducida por Peter Flora)*, Fráncfort del Meno, Suhrkamp.
- ROSANVALLON, P. (2010), *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Barcelona, Paidós.
- ROSE, R. (ed.) (2000), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D. C., Congressional Quarterly.
- SALAZAR UGARTE, P. (2006), *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (2013), *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, Ediciones Fontamara.

- SARTORI, G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Londres, Cambridge University Press.
- (1986), “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”, en GROFMAN, B. y LIJPHART, A. (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York.
- (1991), “Comparing and Miscomparing”, *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3).
- (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, Londres, MacMillan.
- (2003), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SCHARPF, F. W. (1975), *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung* (*Teoría de la democracia entre utopía y adaptación*), Kronberg/Ts., Scriptor.
- SCHEUNER, U. (1973), *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie* (*El principio mayoritario en la democracia*), Opladen, Westdeutscher Verlag.
- SCHMIDT, M. G. (2008), “Die Politik des mittleren Weges: Die Wirtschafts-und Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich” (“La política del camino intermedio: la política económica y social de la República Federal de Alemania en comparación internacional”), en MOHR, A. y NOHLEN, D. (eds.), *Politikwissenschaft in Heidelberg* (*Ciencia política en Heidelberg*), Heidelberg, Universitätsverlag Winter.
- SCHUMPETER, J. A. (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis.
- SEIFERT, K. H. (1965), *Das Bundeswahlgesetz* (*La Ley Federal Electoral*), 2a. ed., Berlín-Fráncfort del Meno.
- SELIGSON, M. A. y MALDONADO, A. (2014), “Electoral Trust in Latin America 2004-2012”, en NORRIS, P. et al. (eds.), *Advancing Electoral Integrity*, Oxford, Oxford University Press.
- SEN, A. (2010), *Die Idee der Gerechtigkeit* (*La idea de la justicia*), Múnich, C. H. Beck.
- SERRAFERO, M. D. (1997), *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

- SHUGART, M. S. y WATTENBERG, M. (eds.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.
- (2008), “Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead”, en GALLAGHER, M. y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- SORIANO DE GARCÍA-PELAYO, G. (1997), “El personalismo político hispanoamericano del siglo XIX”, *Politeia*, Caracas, núm. 20.
- STAVELEY, E. S. (1972), *Greek and Roman Voting and Elections*, Londres, Thames & Hudson.
- STERNBERGER, D. (1964), *Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung (La gran reforma electoral. Testimonios de un esfuerzo)*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- (1967), “Max Webers Lehre von der Legitimität” (“La doctrina de Max Weber sobre la legitimidad”), en RÖHRICH, W. (ed.), *Macht und Ohnmacht des Politischen (Poder e impotencia de lo político)*, Colonia, Kiepenheuer & Witsch.
- y VOGEL, B. (eds.) (1969), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane (La elección del Parlamento y otros órganos del Estado)*, Berlín, De Gruyter Publishers, 2 ts.
- (1992), *Dominación y acuerdo*, Barcelona, Gedisa.
- STROHMEIER, G. (ed.) (2009), *Wahlsystemreform (Reforma del sistema electoral)*, Baden-Baden, Nomos.
- SUÁREZ, W. C. (1982), “El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 29, septiembre-octubre.
- TAAGEPERA, R. y SHUGART, M. S. (1989), *Seats and Votes*, New Haven-Conn, Yale University Press.
- THE CARTER CENTER (2013), *Election Obligations and Standards. A Carter Center Assessment Manual*, Atlanta, The Carter Center.
- THE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK (ACE) (2012), *Electoral Integrity*, 3a. ed., Estocolmo, IDEA Internacional.

- TOCQUEVILLE, A. de (1990), *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 2 vols. (ed. original de 1835).
- TORRES, L. F. (2009), *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador*, Quito, Cevallos.
- TOVAR MENDOZA, J. (2016), “Ensayo introductorio”, en NOHLEN, D., *México y el desarrollo de la democracia en América Latina. Tres conferencias*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TUESTA SOLDEVILLA, F. (ed.) (2014), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones-Fondo Editorial.
- UGUES JR., A. (2014), “Electoral Management Bodies in Central America”, en NORRIS, P. et al. (eds.), *Advancing Electoral Integrity*, Oxford, Oxford University Press.
- UNITED NATIONS (2005), *The Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*, Nueva York, United Nations Organization.
- VALADÉS, D. (2003), *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (2008), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-El Colegio Nacional.
- VAN HAM, C. (2015), “Getting Elections Right? Measuring Electoral Integrity”, *Democratization*, 22 (4).
- VOGEL, B. et al. (1971), *Wahlen in Deutschland. Theorie, Geschichte, Dokumente (Elecciones en Alemania. Teoría, historia, documentos)*, Berlín-Nueva York, De Gruyter Publishers.
- WEBER, M. (1956), “Die «Objektivität» sozialwissenschaftlicher Erkenntnis” (“La «objetividad» del conocimiento en las ciencias sociales”), *Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik (Sociología, análisis de la historia mundial, política)*, Stuttgart, Kröner.
- (1964), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1991), *Escritos políticos*, Madrid, Alianza.

- (2001), *Ensayos sobre metodología sociológica*, 6a. ed., Buenos Aires, Amorrortu.
- WILD, M. (2003), *Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung (La igualdad de la elección. Exposición dogmática-histórica y sistemática)*, Berlín, Duncker & Humblot.
- WINKLER, H. A. (2000), *Der lange Weg nach Westen (El largo camino a Occidente)*, Múnich, C. H. Beck.
- ZILLA, C. (2007), “Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen”, en LÓPEZ RUBÍ CALDERÓN, J. R. (ed.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- ZOVATTO, D. (coord.) (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional.
- (2007), “Las instituciones de democracia directa”, en NOHLEN, D. et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J. (coords.) (2008), *Reforma política y electoral en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional.