

SERIE

“JUSTICIA ELECTORAL Y
DEMOCRACIA”

1. Estudios de Justicia Electoral
RICHARD ORTIZ ORTIZ (ed.)
2. Teoría de la motivación de las resoluciones judiciales y jurisprudencia de casación y electoral
CARLA ESPINOSA CUEVA
3. Ciencia Política y democracia en su contexto
DIETER NOHLEN

Con esta publicación el Tribunal Contencioso Electoral pretende contribuir a fortalecer las bases de la Ciencia Política y del estudio de la democracia en el Ecuador. Los temas abordados por el profesor Dieter Nohlen constituyen temas actuales de la metodología politológica, de la democracia y sus instituciones, de los sistemas electorales y de la justicia electoral. El lector sabrá valorar el contenido y alcance de las reflexiones de uno de los más grandes politólogos internacionales.



DIETER NOHLEN

Ciencia Política y Democracia en su contexto

Edición e introducción | RICHARD ORTIZ ORTIZ



DIETER NOHLEN

Estudió ciencia política, historia y literatura francesa en las universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Profesor titular emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Entre sus obras se destacan: Sistemas electorales del mundo (1981), Presidencialismo versus parlamentarismo (1991), Descentralización política y consolidación democrática (1991), Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe (1993), Sistemas electorales y partidos políticos (3ra. ed. 2004), Elections and Electoral Systems (1996), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (2da. ed. 2006), El presidencialismo renovado (1998), Elections in Africa (1999), Elections in Asia and the Pacific (2 tomos, 2002), El contexto hace la diferencia (2003), Elections in the Americas (2 tomos, 2005), Diccionario de Ciencia política (2 tomos, 2006) y El institucionalismo contextualizado (2006) y Sistemas electorales en su contexto (2008).

Fue galardonado con el Premio Max Planck de Investigación (1990), el Premio Libro del Año (1995), el Premio de Investigación sobre España y América Latina (2000), el Diploma honoris causa de Administración Electoral de la Universidad Panthéon Paris II (2005), declarado Huésped de Honor de la Ciudad de Quito, Ecuador, y Profesor Honorario de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2009).

Ciencia Política y Democracia
en su contexto

DIETER NOHLEN

Ciencia Política y Democracia
en su contexto

Edición e introducción
RICHARD ORTIZ ORTIZ

2010

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

República del Ecuador
Tribunal Contencioso Electoral

Dra. Tania Arias Manzano
JUEZA - PRESIDENTA

Dra. Ximena Endara Osejo
JUEZA - VICEPRESIDENTA

Dra. Alexandra Cantos Molina
JUEZA ELECTORAL

Dr. Arturo Donoso Castellón
JUEZ ELECTORAL

Dr. Jorge Moreno Yanes
JUEZ ELECTORAL

Consejo Editorial

Dr. Arturo Donoso Castellón
DIRECTOR - JUEZ ELECTORAL

Dr. Richard Ortiz Ortiz
SECRETARIO GENERAL

Dr. Gandhi Burbano
COORDINADOR DE ASESORÍA E INVESTIGACIÓN

Dra. Gladys Ruiz Torres
COORDINADORA DE COMUNICACIÓN

Soc. Ana Sofía Castellanos
ASISTENTE DE REDACCIÓN

© Derechos reservados TCE 2010
ISBN: 978-9978-92-842-4
Derechos de Autor: 033247

Diagramación e impresión: **imagendigital** 2904639
Impreso en Quito

Presentación

En octubre del año 2008, Ecuador adoptó un nuevo modelo de justicia electoral, con el cual se une a la tendencia de la mayoría de Estados Latinoamericanos que han visto en la creación de órganos jurisdiccionales independientes y técnico-jurídicos, un mecanismo para lograr la especialización y profesionalización de la justicia electoral.

El objetivo fundamental de la justicia electoral es garantizar, por las vías procesales establecidas, la vigencia plena del sistema democrático. Este tipo de contencioso electoral, al igual que cualquier otro diseño institucional, alcanza sus objetivos si sus operadores (los órganos que integran la Función Electoral, sujetos políticos, abogadas y abogados, catedráticos, estudiantes y estudiosos de las ciencias sociales en general y jurídicas en particular) respetan los valores intrínsecos de los marcos normativos.

El desarrollo teórico de una corriente institucional de justicia electoral que ha marcado una tradición en la región, obliga al Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador a dar pasos apresurados hacia su profesionalización, especialización y profundización en la dogmática jurídica para el cabal tratamiento de los temas que le competen. En este sentido es indispensable reproducir el conocimiento y difundir los temas concernientes al Derecho Electoral y la Ciencia Política.

Para el Tribunal Contencioso Electoral es un honor publicar el libro del profesor alemán Dieter Nohlen *Ciencia Política y Democracia en su contexto*, y ponerlo a consideración de la ciudadanía y de los estudiosos del Derecho Electoral y la Ciencia Política nacional y mundial. El profesor Nohlen es el especialista más prestigioso a nivel internacional en sistemas electorales, sistemas de partidos y Derecho Electoral.

La cooperación internacional con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) y los contactos con organiza-

ciones internacionales, como el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS/FES), sin duda han contribuido al desarrollo institucional del Tribunal Contencioso Electoral y a divulgar su actividad jurisdiccional y de investigación. En colaboración con estas instituciones y la Universidad Andina Simón Bolívar se organizó el Seminario Internacional “Justicia Electoral y Derecho Electoral”, con la presencia de destacados académicos de América Latina, como Jesús Orozco Henríquez (México) y Luis Antonio Sobrado (Costa Rica) y, en especial, del profesor Nohlen. Para el Ecuador y la ciudad de Quito fue un verdadero privilegio la visita de un académico de la talla de Dieter Nohlen, quien puso generosamente a disposición del Tribunal los manuscritos para esta publicación.

Esperamos que el presente libro constituya un estímulo al estudio de la democracia y sus instituciones en la región, y un aporte a los fundamentos de la Ciencia Política en el Ecuador.

Quito, abril de 2010

Dra. Tania Arias Manzano
PRESIDENTA DEL TCE

Prólogo

El trabajo del Prof. Dieter Nohlen que el Tribunal Contencioso Electoral pone a consideración de los juristas y estudiosos de lo político y lo electoral, como no puede ser de otra manera, siendo el autor el especialista más prestigioso en las materias expuestas, constituye una investigación teórica de la más alta jerarquía.

A partir de la conceptualización y el contexto en el desarrollo de la comparación en Ciencia Política y las aplicaciones de esa alternativa, para resaltar la importancia de los conceptos y el contexto, se llega al vislumbramiento que implican los desafíos de la democracia contemporánea, en los escenarios europeos y de América Latina, teniendo en cuenta el desafío de la reorientación del capital social y las paradojas y alcances de la ética política, sobre todo en la vivencia de esa ética, que podríamos considerar muchas veces ambivalente y paradójica.

El Prof. Nohlen en la tercera parte analiza los desafíos de la sociedad civil a la democracia en América Latina; la desconfianza y sus consecuencias presentes en la relación difícil entre sociedad civil y la llamada democracia representativa sus contextos de transición y compromisos. A continuación el Prof. Nohlen examina las instituciones y cultura política y los elementos de la democracia, pasando por el examen de las reformas institucionales, reafirmando las variables del contexto y la reforma institucional.

En el capítulo quinto se investiga la relación entre la jurisdicción constitucional y la consolidación de la democracia, sus múltiples dimensiones conceptuales, interdependencia de factores, para encontrar los requisitos irrenunciables y las condiciones favorables. Con tales antecedentes el autor de la obra concreta su análisis de la justicia electoral, la consolidación democrática y la introducción necesaria del concepto de legitimidad. Se llega así en el estudio a la aplicación del principio proporcional y el valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana, en relación con la

valoración de la sentencia, valorando el fundamento, los principios de mayoría y de representación proporcional y la personalizada en la tipología del sistema electoral, teniendo en cuenta la igualdad de sufragio, la inmediatez de la elección y las alternativas de reserva.

En la parte final, el autor se refiere a las elecciones presidenciales y la importancia de la gobernabilidad en América Latina, como una visión a futuro, tanto en los aspectos institucionales de los sistemas electorales presidenciales y los referentes histórico-políticos de las recientes elecciones de nuestro continente latinoamericano.

Quito, abril de 2010

Dr. Arturo J. Donoso Castellón
JUEZ - DIRECTOR DEL CONSEJO EDITORIAL DEL TCE

Índice

Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen	1
I. El enfoque histórico-empírico.....	4
A. Premisas epistemológicas y teóricas del enfoque histórico-empírico.....	6
B. Institucionalismo en la Ciencia Política.....	9
C. El institucionalismo contextualizado.....	12
D. Las opciones institucionales y la consultoría política.....	15
II. La Ciencia Política histórico-empírica.....	17
Conceptos y contexto: en torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política	23
I. El desarrollo de la investigación comparativa.....	23
II. La importancia de los conceptos.....	28
III. La importancia del contexto.....	32
IV. Consideraciones finales.....	39
Desafíos de la democracia contemporánea	41
I. Primera parte.....	42
A. ¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?.....	42
B. Propuestas de reforma.....	44
II. Segunda parte.....	45
A. ¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?.....	46
B. ¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?.....	47

C. El desafío de la reorientación del capital social.....	48
D. El desafío de la ética política.....	51
III. Palabras finales.....	53
Democracia sin confianza.....	55
I. El desafío para la sociedad civil en América Latina.....	55
II. Desafíos a la democracia.....	58
III. La democracia bajo examen.....	60
IV. Indiferencia, desconfianza e insatisfacción: el frágil fundamento de la democracia.....	62
V. ¿Democracia sin capital social?: la confianza en el prójimo.....	66
VI. La consecuencia: el socavamiento de la democracia y las tentaciones populistas.....	69
VII. La ambivalencia de la modernización.....	72
VIII. La sociedad civil y la democracia representativa: una relación difícil.....	74
IX. El contexto de transición y el compromiso de la sociedad civil.....	77
Instituciones y cultura política.....	81
I. Conceptos y tesis central.....	83
II. La importancia de la cultura política.....	84
III. Elementos de la cultura política democrática.....	85
IV. Reformas institucionales y su incidencia en el desarrollo de una cultura política más acorde con la democracia representativa.....	89
V. Otras variables de contexto y la reforma institucional.....	95
VI. El debate sobre reformas institucionales.....	98

Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia	105
I. Introducción.....	105
II. Multidimensionalidad de los factores en el proceso de consolidación.....	108
III. Multidimensionalidad de los conceptos.....	110
IV. La relación interdependiente de los factores.....	114
V. Funciones de la jurisdicción constitucional.....	118
VI. Requisitos y condiciones para la jurisdicción constitucional.....	119
A. Requisitos irrenunciables.....	119
B. Condiciones favorables.....	123
VII. Ámbitos de la jurisdicción constitucional.....	128
VIII. Consideraciones finales.....	134
Justicia electoral y consolidación democrática	137
I. Justicia electoral.....	139
II. Consolidación democrática.....	142
III. Legitimidad.....	145
IV. Resumiendo.....	148
Principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana	151
I. Valoración de la sentencia.....	154
II. Valoración del fundamento de la sentencia en general.....	156
III. El principio de mayoría y el principio de representación proporcional.....	159
IV. Representación proporcional personalizada como tipo de sistema electoral.....	164
V. El principio de la igualdad del sufragio.....	166

ÍNDICE

VI. El principio de la inmediatez de la elección.....	170
VII. Alternativas de reforma.....	173
VIII.Consideraciones finales.....	175

Elecciones presidenciales y gobernabilidad en América Latina: una visión a futuro.....179

I. Aspectos institucionales: sistemas electorales presidenciales.....	180
II. Aspectos histórico-políticos: las recientes elecciones presidenciales.....	191
III. Resumen.....	197

Bibliografía.....199

Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen

Richard Ortiz Ortiz*

SECRETARIO GENERAL DEL TCE

Los ocho estudios de Ciencia Política que se recogen en este libro tienen algunos aspectos en común: (1) el énfasis en la elaboración conceptual en la investigación social; (2) la relevancia de la riqueza histórica y sus peculiaridades específicas como límites a una teoría general de la sociedad; y, (3) la centralidad de las condiciones socio-económicas, políticas y culturales como factores codeterminantes, que conduce a una concepción multidimensional y compleja de causalidad social. A ello hay que sumar (4) la preferencia por un método comparativo que vaya más allá de la elaboración estadística de correlaciones que, muchas veces, pasa por alto la realidad misma.¹ En consecuencia, “conceptos”, “contingencia”, “contexto” y “comparación” son los aspectos principales que inspiran el pensamiento del profesor alemán Dieter Nohlen. A estos elementos epistemológicos, metodológicos y conceptuales debemos agregar una (5) dimensión normativa: la defensa decidida y valiente de la democracia representativa en una atmósfera hostil a las instituciones democráticas y al Estado de derecho en algunos países latinoamericanos.

* Agradezco a Gladys Ruiz Torres, Coordinadora de Comunicación del Tribunal, y a Ana Sofía Castellanos, asistente de redacción del Consejo Editorial de la Institución, su apoyo en la edición de esta obra.

¹ *Vid.* el primer artículo de este libro. Los estudios comparados son escasos en el país, por lo que es más loable la tarea del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP) y de su editor, Sebastián Mantilla Baca, que intentan actualizarnos en la discusión de la metodología comparada mediante la *Revista Latinoamericana de Política Comparada*.

En la elaboración científica de los conceptos, lo primordial es la diferenciación del alcance y contenido de los términos lingüísticos, así como su valor analítico. Es un lugar común de algunos “cientistas sociales” reproducir y adoptar conceptos, sin reflexionar sobre su origen y sobre el valor analítico o teórico que ocupan en un determinado enfoque o reflexión científica. Ese uso indiscriminado e irresponsable de construcciones conceptuales desvirtúan el trabajo científico y convierten el discurso especializado en un intercambio estéril de opiniones.

Para el profesor Nohlen, el desarrollo de conceptos precisos y cercanos a la realidad es la base analítica indispensable para un estudio adecuado de la realidad política y social.² Mientras más compleja es la realidad, más precisa debe ser la elaboración conceptual.³

Para aquellos que han observado, con detenimiento, el funcionamiento de las instituciones y la dinámica del poder en las distintas culturas, es evidente que no puede existir una ciencia exacta de la actividad humana. El estudio de la sociedad no es ni matemáticas ni física. El profesor Nohlen comparte esta postura epistemológica. Desde sus primeras investigaciones llega a conclusiones similares a la del prominente sociólogo alemán Max Weber, en cuanto a las condiciones de la investigación social. A partir principalmente del estudio de los *Wahlsysteme der Welt* (1978, ed. esp.: “Sistemas electorales del mundo”, 1981) y su consecuente aproximación a diversas culturas, constata que las instituciones políticas desarrollan efectos diferentes y, a veces, contradictorios según el contexto social específico.

Para las ciencias sociales y para la Ciencia Política, las llamadas “leyes sociológicas” no son más que meros instrumentos para construir el objeto de estudio y extraer hipótesis para el análisis. En la explicaciones sociales de un fenómeno determinado no se trata de buscar una “ley general”, sino aquellos aspectos específicos y la constelación de factores que determinan un acontecimiento histórico. Weber lo formula de manera más elegante y precisa:

² *Vid.* segunda parte del primer artículo de este libro. [N. del E.].

³ Sobre el trabajo conceptual en concreto, *vid.* Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2006.

En cuanto se trata de la *individualidad* de un fenómeno, la pregunta por la causa no inquiera por *leyes* sino por *conexiones* causales concretas; no pregunta bajo qué fórmula ha de subsumirse el fenómeno como espécimen, sino cual es la constelación individual a la que debe imputarse como resultado [...] (Weber 1973a [1922]: 68).

Y para aquellos que pretenden encontrar correlaciones causales universales, como en las llamadas ciencias exactas, es imperativo recordar nuevamente la postura de Weber:

Para las ciencias naturales exactas, las “leyes” son tanto más importantes y valiosas cuanto más *universalmente válidas*. Para el conocimiento de los fenómenos históricos en su condición concreta, las leyes más *generales* son por lo común también las menos valiosas, en cuanto las más vacías de contenido. Mientras más amplio es el campo de validez de un concepto *genérico* —su extensión—, tanto más nos desvía de la riqueza de la realidad, ya que para contener lo común al mayor número de fenómenos debe ser lo más abstracto posible y, en consecuencia, más *pobre* en contenido. En las ciencias de la cultura, el conocimiento de lo general nunca es valioso por sí mismo (*ibíd.*: 69).

Toda ciencia social se diferencia de las ciencias exactas por su base cultural y humana. El ser humano es una variable en permanente aprendizaje y los acontecimientos históricos son inagotables. La política, por tanto, es un fenómeno cultural e histórico; algo que parece tan obvio, pero que ha pasado a un segundo plano en las corrientes dominantes de la Ciencia Política. Para ellas es imprescindible una descripción exacta —acomodada a ciertos modelos—, la elaboración teórica general y el pronóstico que se puede derivar de ese conocimiento acumulativo. La historia, la cultura y el comportamiento humano son solo aspectos que deben ser reducidos a categorías mensurables, aunque en el camino se desvanezca la riqueza de las sociedades actuales. A mi juicio, el aporte central de Nohlen es ofrecer un enfoque científico alternativo frente a las corrientes dominantes en la Ciencia Política actual, preocupadas casi exclusivamente por las técnicas de investigación y el refinamiento estadístico.

El método comparado histórico-cualitativo presenta, según Nohlen, ventajas insuperables en la investigación social. Se define

como *el* método de la Ciencia Política. La selección de casos teóricamente relevantes para la investigación y la profundidad de su estudio, la complementariedad de la fuerza explicativa de las variables operativas con el contexto, la concepción de causalidad compleja y la aproximación histórica e inductiva al objeto de estudio, ofrecen un enfoque de investigación más próximo de la política como un aspecto de la cultura.⁴

En varios países de América Latina, la defensa de la democracia representativa es una tarea no muy bien acogida, ya sea por desconocimiento de sus instituciones o por oportunismo. Se culpa a esta forma de gobierno de los desastres y falencias de las políticas neoliberales. Este descontento es capitalizado por grupos de la sociedad civil o líderes antisistémicos, que convierten el discurso contra las instituciones en el prerrequisito para un “nuevo futuro”. No cabe duda que toda solución simple es equivocada. La mayoría de políticos, grupos de la sociedad y de la población ignoran los peligros de renunciar a los frenos y límites al poder que impone la democracia representativa y el Estado de derecho. Nohlen percibe este peligro y frente a los acontecimientos en varios de países de la región advierte —como lo enseña la historia— que los gobiernos populistas y que desean gobernar sin intermediación alguna degeneran en autoritarismo y caos.⁵

A continuación, con el fin de exponer los rasgos fundamentales de la labor científica y académica del profesor Nohlen y de contextualizar los artículos publicados en este libro, se presenta una reseña de los principales elementos de su pensamiento científico.

I. EL ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO

Al profesor Nohlen se lo vincula comúnmente con el enfoque histórico-empírico, el institucionalismo contextualizado y la Escuela de Heidelberg. Ciertamente, las tres denominaciones no constitu-

⁴ *Vid.* la primera contribución de este libro.

⁵ De la misma manera piensa Sartori (2005).

yen sinónimos intercambiables. El enfoque histórico-empírico⁶ es más abarcador y hace referencia especialmente a los supuestos epistemológicos y teóricos. El institucionalismo contextualizado puede ser entendido como una aplicación concreta de esos supuestos al análisis institucional y comparativo. Y, la Escuela de Heidelberg designa al grupo de investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y los discípulos de Nohlen, que trabajan inspirados por esos supuestos y guiados por un enfoque institucional, para el cual el contexto es parte integrante del análisis (*vid.* Ortiz Ortiz 2005).

La investigación histórico-empírica tiene una fuerte tradición en el mundo académico de la ciudad de Heidelberg. Max Weber (1864-1920), uno de los fundadores de la sociología moderna antipositivista, fue estudiante y profesor en la Universidad de Heidelberg, su pensamiento y obra sobre el Estado, el poder, la religión y la burocracia se han convertido en componentes centrales de la ciencia de la sociedad. En su actividad académica siempre defendió un estudio de los aspectos sociales como fenómenos culturales inagotables para la investigación científica. Esta tradición se refleja también en los trabajos y estudios del profesor Dieter Nohlen sobre la democracia y las instituciones políticas. Su actividad docente en la Universidad de Heidelberg inspiró muchos trabajos, en los cuales el contexto socio-político y las contingencias históricas eran el trasfondo epistemológico y metodológico de una forma alternativa de hacer Ciencia Política, frente a las corrientes cuantitativas.⁷

En lo que sigue se resume los supuestos epistemológicos y teóricos que alimentan el enfoque histórico-empírico, se enmarca el pensamiento de Nohlen en la discusión de los enfoques institucionales, se describe su aplicación institucional, se señalan los aspectos operativos de la investigación contextualizada y, como conclusión, se subraya las características de la investigación cualitativa.

⁶ La denominación “histórico-empírico” es redundante. Lo histórico es lo empírico. El énfasis en lo *histórico* tiene, sin embargo, como objetivo distanciarse de los estudios estadístico-cuantitativos que carecen de una visión histórica de conjunto; y, el énfasis en lo *empírico* tiene como fin expresar el rechazo a los enfoques normativos y deductivos.

⁷ *Cfr.* Leninger y Ortiz Ortiz (2009).

A. Premisas epistemológicas y teóricas del enfoque histórico-empírico

Los ejes programáticos sobre los que gira la argumentación histórico-empírica son: (1) el tratamiento cuidadoso de los conceptos, (2) el análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo, (3) el empleo sistemático del método comparativo, (4) una concepción de causalidad social compleja, y (5) la consideración de las contingencias históricas. Este enfoque aboga por una solución intermedia entre la individualización empírica y la generalización teórica, es decir, entre el conocimiento profundo de los casos de estudio y la formulación de proposiciones teóricas universales.⁸

Aunque el enfoque histórico-empírico está abierto al aporte de otros métodos de investigación, en la línea de un pluralismo metodológico, el método comparativo tiene una posición privilegiada en este enfoque. El método comparativo es empleado en su función del estudio detenido de caso y del examen sistemático de hipótesis, con el fin de elaborar proposiciones teóricas provisionales de alcance medio, pero que gozan de una mayor validez externa (*vid.* Nohlen 1994, 2008: 75-90; también, la primera contribución en este libro).⁹

La investigación histórico-empírica es, en consecuencia, cualitativa e inductiva. La observación detenida de la realidad deter-

⁸ La *Escuela de Heidelberg* ha perfeccionado sus fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos a partir de los aportes de Karl Popper (1981, 1984; racionalismo crítico), de Max Weber (1956, 1972, 1973, 1973a; comparación histórica, distancia apropiada de los conceptos con la realidad y concepción causal compleja), de Giovanni Sartori (1984, 1991, 1999, 2008; elaboración adecuada de conceptos, definiciones y clasificaciones), y de Robert Dahl (1971, 1993, 1996; teoría de la democracia y sensibilidad frente a diferencias de contexto).

⁹ Dieter Nohlen describe de la siguiente manera la naturaleza comparativa de su enfoque: “La intención metodológica del enfoque histórico-empírico es [...] comparativa en el sentido de la comparación cualitativa de casos, que son seleccionados por su importancia teórica. El [conocimiento del] caso individual es, por lo tanto, importante porque solamente por un procedimiento inductivo se puede lograr una comprensión teórica que está empíricamente fundada [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen 2004: 64). Sobre la comparación histórica cualitativa, *vid.* también Ragin/Zaret (1983).

mina la elaboración teórica y su desarrollo. Para el análisis comparativo es de gran importancia el trabajo conceptual, la descripción precisa y la elaboración de clasificaciones y tipologías. Las definiciones deben tener un alto componente empírico y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, dominando las diferencias sobre los aspectos comunes. Una buena descripción y el desarrollo de clasificaciones y tipologías son la base para una explicación causal fundamentada (Nohlen 1994, 2003).¹⁰

Para este enfoque, la causalidad social es concebida como circular y recíproca, es decir, los efectos influyen en las causas. También es relativa en el sentido de que en una determinada relación causal “[...] la participación de los factores en lo que es causa y efecto puede variar constantemente [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen 2004a: 70 y s.). Para el análisis causal es indispensable, por ende, percibir las relaciones recíprocas entre las variables, pues de ello pueden resultar otros factores cuyos efectos se atribuyen a la supuesta variable dependiente (causalidad recíproca).

A la concepción circular de causalidad se suma el estudio de la dimensión genética e histórica de los procesos y resultados políticos. El análisis de esta dimensión permite reconocer las continuidades y discontinuidades de las configuraciones institucionales, sus distorsiones y cambios radicales. El descuido de la dimensión genética puede incluso conducir a confundir causa con efecto o viceversa. En consecuencia, se deben tener en cuenta las condiciones bajo las cuales surgieron los arreglos institucionales, dado que esos factores y el contexto constituyen las condiciones decisivas para el funcionamiento específico de las instituciones.¹¹

El análisis multicausal es, por tanto, otro componente central de la investigación histórico-empírico, pues los fenómenos políticos y sociales son, por lo regular, la consecuencia de una innumerable cantidad de factores de diversa procedencia que están

¹⁰ *Vid.* la primera contribución de este libro.

¹¹ *Vid.* Nohlen (1981, 1999, 2003, 2004a y 2004b).

recíprocamente entrelazados. Explicaciones basadas en un solo factor conducen generalmente a una simplificación inadmisible de la realidad (Nohlen 2004: 55). En conclusión:

[...] las generalizaciones o las afirmaciones teóricas deben sujetarse más a los casos empíricos y a los contextos y condiciones sociopolíticas concretos. De ello resulta que teorías de alcance medio deberían sustituir a las teorías con pretensiones implícitamente más globales pero, por lo general, no bien enunciadas [...]. La orientación histórica, la referencia al espacio y al tiempo tiene importancia en tanto que, sin conocimiento del contexto sociopolítico, no se puede determinar los efectos de los sistemas electorales [y otros arreglos institucionales], ni ubicar las posibilidades reales de opción de los actores políticos respecto al sistema electoral [o a otros componentes institucionales] de su preferencia (Nohlen 2004: 49 y s.).

La consecuencia lógica de esta causalidad social compleja es la convicción de que una determinada cantidad de factores, su combinación y su interacción, en un contexto concreto, pueden explicar de manera más acertada un fenómeno político dado y, por lo tanto, su generalización es limitada (causalidad coyuntural y contingente).¹² En el proceso de investigación se trata, por tanto, de determinar y sopesar el valor relativo de cada una de las variables relevantes que configuran la variable dependiente, y no reducir la complejidad social a explicaciones monocausales (*vid.* también Weber 1956, 1973a).

Finalmente, hay que tener también en cuenta que las distintas variables pueden adquirir un significado diverso en el transcurso del tiempo, en un contexto dinámico. El peso explicativo de los factores no es, lógicamente, el mismo independiente del tiempo y del espacio. Esta concepción causal es especialmente apropiada para el estudio de sistemas políticos no consolidados, que se caracterizan por su extrema fluidez, como es el caso de las sociedades latinoamericanas.

¹² Sobre las nociones de “causalidad coyuntural” y “causalidad contingente”, *vid.* las contribuciones de Sartori, Collier y Panebianco en la obra recopilada por Sartori y Molino (1999).

El resultado de estas reflexiones teóricas y metodológicas es un enfoque integrador y abierto, con una perspectiva institucional, adecuado para el estudio del funcionamiento de las instituciones en contextos concretos y en constante transformación.

B. Institucionalismo en la Ciencia Política

Las reflexiones institucionales de Dieter Nohlen presentaban ya, desde sus inicios, rasgos neoinstitucionalistas, puesto que se distanciaban de las explicaciones monocausales y mecanicistas del institucionalismo clásico (*vid.* Nohlen 1981: 616-650). Sin embargo, el paso del viejo al nuevo institucionalismo, en la Ciencia Política (y en otras disciplinas), no es lineal ni ausente de contradicciones. Las corrientes neoinstitucionalistas no son simplemente una reedición de los supuestos del institucionalismo clásico; surgen, más bien, como una crítica y corrección a las teorías dominantes de la época, es decir, al conductivismo (*behaviourism*) y al estructuralismo en boga (*vid.* March/Olsen 1984).

En retrospectiva, la Ciencia Política tiene sus raíces en el estudio y diseño institucional (Peters 2003: 13). En efecto, el análisis de la realidad política —desde la antigüedad griega— comenzó con cuestiones de orden institucional en busca de la mejor organización estatal. El interés y objeto del conocimiento de la perspectiva clásica estaban dirigidos hacia la descripción de las instituciones del Estado, comprensión de sus relaciones mutuas, su clasificación y evaluación según los criterios del buen gobierno y del bien común. Sus motivaciones eran, en consecuencia, predominantemente normativas.¹³

Con la “revolución conductista” y los enfoques macro-estructurales, las investigaciones institucionales fueron marginadas de la investigación social y política. Las principales críticas a los viejos enfoques institucionales —con una fuerte influencia del

¹³ Sobre este tema, *vid.* el brillante libro de Norberto Bobbio, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México: FCE, 2007.

formalismo jurídico— fueron las siguientes: (a) concepción cerrada, formal-legalista y rígida de institución; (b) noción explicativa monocausal e indiferenciada; (c) excesivo énfasis en la importancia de las estructuras formales; (d) determinismo institucional; y, (e) concepción del cambio institucional extremadamente funcionalista.

El *rediscovering institutions* (March/Olsen 1989) debe ser observado, en cambio, como una reacción frente a los excesos del movimiento conductista, que reducía los fenómenos y los procesos políticos a las decisiones individuales. Los principales aspectos que caracterizan a los enfoques neoinstitucionales se pueden resumir en: (a) concepto de institución más amplio y dinámico; (b) concepción de causalidad compleja; (c) noción integral de las restricciones del comportamiento humano; (d) interdependencia entre instituciones y actores; y, (e) estudio explícito de la génesis y la dinámica institucional.¹⁴

El *new institutionalism* es, en resumidas cuentas, un intento de conectar las teorías contemporáneas de la Ciencia Política con una perspectiva institucional, con el fin de rescatar el valor de los factores estructurales de la política; pero, al mismo tiempo, relativizar su importancia en la explicación de los procesos y resultados políticos. No obstante, el neoinstitucionalismo no es un enfoque uniforme. Básicamente se distinguen tres variantes institucionales: (1) el enfoque sociológico, (2) el enfoque de la elección racional (*rational choice*), y (3) el enfoque histórico.¹⁵

A pesar de estos cambios metodológicos, la revalorización del análisis de la dimensión formal-institucional de la política

¹⁴ Sobre los enfoques neo-institucionalistas, *vid.*, entre otros, Hall/Taylor (1996), Kato (1996), Peters (2003), March/Olsen (1984, 1989), North (1992, 1993), Thelen/Steinmo (1992), Thelen (1999) y Scharpf (2000); y, en especial, sobre neoinstitucionalismo en América Latina: North, *et al.* (2002), Cavadias (2001) y Lauga (1999).

¹⁵ Otros autores hablan del “institucionalismo económico-histórico” (North 1992, 1993; North, *et al.* 2002) y del “institucionalismo centrado en los actores” (*akteurzentrierter Institutionalismus*; Scharpf 2000), pero ambos combinan elementos de los enfoques básicos.

(*polity*) en la Politología se produjo más tarde en el contexto del análisis comparativo de los sistemas políticos. Las instituciones son tratadas como una variable entre varias y, según el problema de investigación, como variable dependiente o independiente (*vid.* sobre todo Huntington 1968; Nohlen 1981). Este desfase entre las nuevas corrientes neoinstitucionales y el estudio de las instituciones políticas no fue percibido por muchos de los investigadores, que se dedicaron al análisis de los procesos de transición y consolidación democrática en el denominado tercer mundo. A pesar de los aportes teóricos de las variantes neoinstitucionales se han seguido realizando investigaciones que se sirven más bien de categorías analíticas y postulados del viejo institucionalismo.

No obstante ese desfase, el profesor Nohlen (1970, 1981) supo desarrollar muy tempranamente un enfoque más diferenciado para el análisis institucional. En general, sus diversos trabajos hacen énfasis en que el desarrollo político sólo puede ser entendido e interpretado mediante un enfoque institucional que incluya un análisis de los factores de contexto, y sostiene que las instituciones son relevantes, pero no siempre y no con la misma intensidad. Los efectos institucionales son contingentes y mediatizados por las acciones concretas de los actores y las determinantes contextuales (*vid.* Nohlen 1981; 1991, 1991a).¹⁶ Con esta postura, Nohlen tiene muchas similitudes con el enfoque histórico neoinstitucional,¹⁷ y llama a su enfoque de análisis institucional como “institucionalismo contextualizado”.

¹⁶ El eminente profesor de Ciencia Política de Heidelberg, Klaus von Beyme, expresa también sus dudas sobre el peso de las variables institucionales, y escribe: “pueden haber situaciones de procesos políticos poco estables que rara vez pueden ser explicados con las instituciones, y si pueden explicarse, entonces son sólo un resultado subsidiario de ellas [trad. del alemán R.O.]” (2000a: 103).

¹⁷ *Cfr.* Thelen (1999) y Thelen y Steinmo (1992).

C. El institucionalismo contextualizado

Dieter Nohlen denomina también “institucionalismo contextualizado” (*vid.* Nohlen 2006a) al enfoque histórico-empírico en sus estudios sobre sistemas electorales, de gobierno y partidos políticos, con el fin de resaltar la relevancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales.¹⁸ A su juicio, las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad, según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los “problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la élite política, etc. [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen/Kasapovic 1996: 17).

La investigación contextualizada aboga por un concepto de institución estrecho y técnico, de conformidad con los temas clásicos del institucionalismo político pero, con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el viejo institucionalismo. Desde este punto de vista, las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio. De este modo, los trabajos de la *Escuela de Heidelberg* se han concentrado en el estudio de las instituciones políticas formales (estructura del Estado, sistemas de gobierno y sistemas electorales) y en el análisis de los sistemas de partidos que se caracterizan por sus elementos formales, organizacionales, político-estructurales y político-culturales.¹⁹

La definición sociológica de “institución” —que sirve de base

¹⁸ Nohlen ha publicado varios libros que llevan en su título la palabra “contexto”: El contexto hace la diferencia (2003), Instituciones políticas en su contexto (2006d, 2007b), Ciencia Política: teoría institucional y relevancia del contexto (2007a), Sistemas electorales en su contexto (2008), Derecho y política en su contexto (2008b) y La democracia: instituciones, conceptos y contexto (2009). El libro dedicado a su septuagésimo aniversario lleva por título: La democracia en su contexto (*vid.* Reynoso/Sánchez de la Baquera 2009), y la presente publicación incluye también el término “contexto” en su título.

¹⁹ *Vid.* Nohlen (1981, 1999, 2003, 2004a), Thibaut (1996), Bendel (1996), Grotz (2000), Basedau (2003: 170 y ss.) y Ortiz Ortiz (2007).

a las variantes sociológica e histórica del institucionalismo— se considera inadecuada y se critica su empleo irreflexivo en la Ciencia Política. Pues, con un concepto de instituciones demasiado vago que contenga casi toda forma de comportamiento, se pierde para la Ciencia Política el poder analítico del concepto “institución”.²⁰

La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción mutua o circular influenciada, a la vez, por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional. En síntesis: “Las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional. Además, es acertado suponer un cierto grado de autonomía de ambas variables” (Nohlen 1995a: 20).

Debido a las experiencias traumáticas (crisis económicas, caos político, sistemas autoritarios represivos, etc.) es posible que los actores cambien su comportamiento dentro de los mismos arreglos institucionales. Los actores políticos pueden también aprender mediante el método de “pueba y error” (*learning by doing*), acumulando sus experiencias con el funcionamiento de las instituciones en diversas situaciones históricas. En pocas palabras, los actores gozan dentro de los corredores institucionales de cierta libertad, incluso para reestructurar los andamiajes institucionales. No obstante, una racionalización de la política, por simple manipulación institucional (“introducción de la democracia por decreto”), no es alcanzable, ya que: “para soluciones racionales el espacio

²⁰ Para la *Escuela de Heidelberg* el estudio de las denominadas *instituciones informales* y de su significado para los procesos y resultados políticos (*vid.* North 1992: 43 y ss.), corresponde al campo de la investigación de la cultura política, ya que parece más conveniente y productivo reservar el término “instituciones políticas” para las estructuras centrales del sistema político, con el fin de mantener la claridad y utilidad conceptual. Y, así, se puede investigar concretamente cómo ciertos elementos de la cultura política afectan al funcionamiento de las instituciones políticas, sin necesidad de sobrecargar, innecesariamente, el concepto de institución. Un concepto muy amplio de institución puede ser útil para la sociología, pero no para la Ciencia Política.

disponible es mucho más escaso de lo que supone el debate científico sobre diseño institucional [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen/Kasapovic 1996).²¹

Las condiciones bajo las cuales las instituciones surgen, cambian o son reformadas, son analizadas explícitamente, puesto que pueden contribuir a entender mejor el funcionamiento de las variables institucionales y a reconstruir las relaciones causales con mayor apego a la realidad (*vid.* Nohlen/Kasapovic 1996: 38). En el surgimiento, evolución y rediseño de las instituciones se debe tener en cuenta el significado decisivo de las relaciones y asimetrías de poder, porque las “fuerzas sociales u otros grupos políticos evalúan generalmente los sistemas electorales [y otras instituciones políticas] según los beneficios y pérdidas que se derivan de ellos [trad. del alemán R.O.]” (Nohlen 2004: 60).

Por eso, en lo operativo, la *Escuela de Heidelberg* propone que el diseño institucional no debe obedecer exclusivamente a criterios de tecnología social, sino ajustarse a las exigencias de cada sistema político. En ese sentido, se comparte el juicio de Robert Goodin:

Un objeto bien diseñado es el que se ajusta mejor a su medio ambiente. Una institución bien diseñada, en detalle, debería ser internamente consistente y, externamente, debería estar en armonía con el resto del orden social en el cual opera [trad. del inglés R.O.] (1996: 37).

El carácter histórico del contexto y de la relación temporal entre variables, revela el carácter contingente de los efectos institucionales y acontecimientos socio-políticos y, por lo tanto, son difíciles de reducir a generalizaciones teóricas, con pretensiones universales, puesto que el contexto representa *toda* la complejidad de un fenómeno social. Su operacionalización parcial se lleva a cabo con la

²¹ En consecuencia, Nohlen propone un “entendimiento más evolucionista de la génesis y del desarrollo institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores [...] que imponen resistencias y limitaciones a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables [teóricamente] que éstos sean” (Nohlen 2003: 24). Y añade: “La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional” (*ibid.*: 57).

consideración de las variables relevantes para la relación entre la variable dependiente e independiente. La relación entre variables y contexto es recíproca, y constituye un flujo circular complejo.

Con semejante concepción causal es muy difícil elaborar soluciones a problemas prácticos de investigación, pues la concepción multicausal e histórica impone tanto un conocimiento profundo del caso concreto y una descripción precisa, como la reproducción teórica de las constelaciones de factores y sus relaciones recíprocas en situaciones históricas concretas. Una tarea ardua de realizar y siempre incompleta, pero más próxima a la realidad de los fenómenos sociales y políticos.

En resumen, el institucionalismo contextualizado se inscribe dentro de las corrientes neoinstitucionales, no solamente porque se ocupa “de nuevo” de las instituciones políticas, sino porque toma en serio las centrales exigencias del neoinstitucionalismo: (1) las instituciones tienen únicamente un significado relativo, en cuanto un factor entre muchos; (2) las instituciones despliegan diversos efectos en diversos contextos; (3) las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos, sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores. La contribución más importante del institucionalismo contextualizado a la discusión neoinstitucional, consiste en la afirmación de que la fuerza explicativa de las instituciones no se debe sobrestimar, sobre todo, en sociedades en las que los procesos políticos poseen alta fluidez (Grotz 2000; *vid.* también Dahl 1996).

D. El nivel operativo: ingeniería institucional

Según el profesor Nohlen, la cuestión del significado de las instituciones políticas para los procesos y resultados políticos puede ser respondida únicamente de manera empírica. ¿De qué factores sociales y políticos dependen los efectos de las instituciones políticas? ¿En qué contextos hacen las instituciones la diferencia? (*vid.* Nohlen 2003). Para responder a estas preguntas se debe tener en

cuenta que las variables no-institucionales (macro-estructurales y micro-individuales) pueden ser más decisivas que las institucionales para la explicación de fenómenos políticos y para la funcionalidad y estabilidad del sistema político. Se debe considerar que las instituciones despliegan diversos efectos en diferentes contextos. Por ello, los investigadores histórico-empíricos abogan por el desarrollo de una *macro-tipología de contextos* con el fin de sistematizar los efectos institucionales a escala regional (*vid.* Nohlen 2004a; Grotz 2000).

Desde este punto de vista, para la ingeniería institucional es indispensable considerar diversos aspectos problemáticos: (1) necesitamos para semejante empresa una teoría racional y empíricamente fundada sobre los posibles efectos institucionales, teoría con la cual todavía no contamos; (2) necesitamos reglas claras que nos permitan dar el salto de la teoría a la praxis, mismas que son difíciles de estandarizar; y, (3) necesitamos criterios para identificar los medios adecuados, sopesar los recursos disponibles y neutralizar los efectos colaterales indeseables. Nuestro conocimiento empírico actual está muy lejos de semejante formalización y tal desarrollo teórico se ve enormemente dificultado por la diversidad de contextos nacionales y su inherente complejidad.

En razón de las limitaciones expuestas, Dieter Nohlen es, en cuanto a la consultoría política, muy pragmático. Sabe que una solución institucional depende de un profundo conocimiento teórico sobre el objeto de estudio, así como de un equilibrio ponderado y real entre objetivos, recursos e intereses, tomando en cuenta las singularidades nacionales.²² No hay soluciones prefabricadas. Además,

²² Respecto al *cálculo de los medios* al nivel operativo, Sartori escribe con la claridad y agudeza que le caracterizan: “[...] la Ciencia Política es un saber operativo en cuanto asegura que los medios son adecuados y que se adaptan a los fines propuestos. [...] No basta decir: quiero este fin. Habrá que determinar también si el fin puede obtenerse; y por lo tanto, la elección de los fines queda condicionada por la disponibilidad de los medios” (1984: 136). El profesor italiano subdivide el *cálculo de los medios* en cuatro fases: “1) asegurarse que los medios son *suficientes*; 2) asegurarse que los medios son *idóneos*; 3) determinar el *efecto sobre otros fines*; 4) determinar si los medios *sobrepasan la finalidad* [cursivas en el original]” (*ibid.*: 136 y s.). Los politólogos o constitucionalistas expertos en soluciones prefabricadas deberían tomar en serio las observaciones de Sartori, antes de proponer reforma alguna.

pone énfasis en la gran responsabilidad de los que promueven, asesoran y llevan a cabo la reforma política. Un cambio desafortunado puede tener efectos desastrosos. Por ello, aboga más bien por un ajuste gradual de las instituciones existentes, considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles en cada sistema político (Nohlen 2003: 21; *vid.* también Rothstein 1996: 155).

Finalmente, un “ingeniero político” tiene que saber que, al final, los actores políticos tienen que asumir la responsabilidad de decidir: (1) si una reforma institucional es necesariamente indispensable y si podría contribuir en algo a solucionar la crisis que se vive; (2) si la reforma propuesta responde de manera adecuada a los objetivos propuestos y características del país; y, (3) si están tanto en condiciones de alcanzar un consenso que haga posible la reforma, como dispuestos a mantener y hacer respetar los compromisos alcanzados.

II. LA CIENCIA POLÍTICA HISTÓRICO-EMPÍRICA

Aunque Nohlen rechaza los supuestos meta-teóricos del *racional choice* y de los métodos cuantitativos, no sostiene que ciertos aportes de estos enfoques no pueden ser combinados productivamente. Al contrario, la mejor comunicación e intercambio entre los diferentes enfoques puede permitir reforzar la tendencia integracionista de los métodos en la Ciencia Política; pues, la principal diferencia entre los enfoques socio-históricos y los utilitaristas no es, necesariamente, el modo del concebir la relación entre actores e instituciones, sino los supuestos epistemológicos de las dos posturas. Mientras los enfoques socio-históricos prefieren un procedimiento inductivo y se interesan por relaciones causales concretas, los enfoques utilitaristas proceden deductivamente y pretenden llegar a explicaciones universales de la conducta humana (*vid.* Hall/Taylor 1996: 955; Kato 1996).

El enfoque histórico-empírico, por su parte, concibe la relación entre agencia y estructura como recíproca. Rechaza el individualismo metodológico y prefiere un procedimiento inductivo de investigación. Sin perder de vista los factores estructurales y

la acción de los actores, intenta reconstruir la relación causal particular que explica un determinado hecho histórico. Puesto que todo suceso social o político es único, la explicación causal sólo es posible si se parte del análisis de los factores y las constelaciones concretas de esos sucesos. Por ello, la generalización es limitada y las conclusiones provisionales.

En su artículo “El estado de la investigación sobre sistemas electorales” (2008b), Nohlen —en base a la confrontación con los enfoques normativo y empírico-estadístico— resalta las siguientes características del enfoque histórico-empírico: (1) tiene carácter descriptivo; (2) las conclusiones teóricas son de alcance medio; (3) alto grado de especificidad a través de la relación estrecha espacio-temporal; (4) teleología social abierta e histórica; (5) concepto de causalidad multidimensional, complejo y combinario; (7) grado de abstracción medio-alto; (8) validez externa alta; (9) potencial socialtecnológico alto; (10) categorías conceptuales diversificada (subtipos), consideración de las diferencias categoriales y graduales; y, (11) metodología inductiva (Nohlen 2008b: 81).

La ventaja central de la investigación histórico-empírica para América Latina consiste, por tanto, en que “las variables del contexto no son excluidas del tejido argumentativo por razones teórico-metodológicas, sino que son analizadas explícitamente [trad. del alemán R.O.]” (Grotz 2000: 77). El análisis contextual es de suma importancia para la calidad de una investigación empírica en sociedades con condiciones en constante cambio, en las cuales las condiciones dinámicas distorsionan y limitan los efectos institucionales.

La actitud abierta frente a descubrimientos empíricos, el empleo sistemático del método comparativo y el tratamiento detallado de cada caso de estudio son, asimismo, importantes ventajas del enfoque de la *Escuela de Heidelberg*. Por tanto, el enfoque histórico-empírico se muestra abierto a la recepción de nuevos conocimientos y al ajuste conceptual, teórico y metodológico porque, al final, lo único que no es puesto en duda, es el axioma de que es más importante irse aproximando a la “verdad objetiva” que tener razón (*vid.* Popper 1984).

En resumen, con sus aportes sobre el estudio de los sistemas electorales, el profesor alemán Dieter Nohlen se ha constituido en uno de los pilares del conocimiento especializado en la Ciencia Política internacional. Por su interés en América Latina y con sus investigaciones sobre las instituciones y procesos políticos latinoamericanos, se inscribe Nohlen en larga tradición de científicos y estudiosos alemanes, desde Alexander von Humboldt (1769-1859) hasta nuestros días, que se dedicaron o dedican con pasión a explorar y descubrir las particularidades del mundo latinoamericano. Con su enfoque histórico-empírico y su institucionalismo contextualizado, ofrece una alternativa de investigación en Ciencia Política que se distancia de la corriente cuantitativa dominante en Norteamérica. Con su concepción de multicausalidad social, el empleo sistemático del método comparativo y su insistencia por el conocimiento profundo de los casos de estudio, continúa Nohlen la tradición weberiana de un estudio histórico y cualitativo sistemático. Con su prudencia y cautela en la consultoría política, muestra los límites de la ingeniería social y dirige su atención a los aspectos históricos y culturales de las sociedades en estudio. Estos son los aportes principales del profesor Nohlen a la Ciencia Política y al mejor entendimiento de nuestra región.

El interés sincero por América Latina y los diversos estudios de Nohlen hicieron también de la Universidad de Heidelberg uno de los centros de estudio preferidos por los latinoamericanistas alemanes y que atrajo a muchos estudiosos hispanoamericanos. El nombre de Nohlen se identifica en la comunidad universitaria de Heidelberg con América Latina. Con Nohlen —dicen sus discípulos— se aprende hacer Ciencia Política, es decir, se aprende a emplear los conceptos con precisión, a diferenciar, analizar, abstraer, sistematizar y comparar. Pero, ante todo, se aprende que las respuestas definitivas no existen en las ciencias sociales. Hacer Ciencia Política es una tarea permanente y un aprendizaje interminable, esa fórmula resume la incasable actividad académica y científica del maestro Dieter Nohlen.

Los ocho trabajos de esta publicación comparten el esfuerzo por presentar un enfoque diferenciado y alternativo para el estudio de la política. En el primer artículo, Dieter Nohlen expone de manera sistemática las virtudes de la comparación cualitativa en la Ciencia Política y la contrapone a los estudios estadísticos comparativos. Los tres siguientes trabajos abordan un tema con el cual Nohlen se encuentra firmemente comprometido: la democracia y su consolidación. Expone, primero, los desafíos de la democracia contemporánea en Europa y América Latina, con el fin de contrastar los retos de la democracia en su contexto respectivo; después, analiza la relación de tensión entre sociedad civil y los valores democráticos; luego, desarrolla los aspectos centrales de las instituciones, cultura política y democracia. Los últimos cuatro artículos abordan temas institucionales concretos sobre la justicia constitucional, la justicia electoral, elementos del sistema electoral alemán y los sistemas presidenciales en América Latina.

En cuanto a la relación entre justicia constitucional y consolidación de la democracia, advierte inmediatamente la atención sobre la complejidad de factores que influyen en la estabilización de las instituciones democráticas, dejando en claro que la justicia constitucional es uno de esos factores, no el más importante y tiene una influencia poco significativa en el desarrollo político. Lo mismo sucede con la justicia electoral.

El séptimo artículo analiza el principio de proporcionalidad y el valor del voto en jurisdicción constitucional alemana. En este tema, Nohlen demuestra su profundo conocimiento de los sistemas electorales y sus detalles técnicos. Finalmente, el octavo estudio problematiza la relación entre los sistemas electorales para la elección de presidentes en América Latina y la gobernabilidad democrática. Nohlen se decide por un sistema de mayoría relativa modificado, que establezca un mínimo de votación (por ejemplo 45%) y una diferencia entre los dos más votados (que puede ser de 10 puntos).

Esta tercera publicación del Tribunal Contencioso Electoral pretende contribuir a fortalecer las bases de la Ciencia Política y del estudio de la democracia en el Ecuador. Los temas abordados por el profesor Nohlen constituyen temas actuales de la metodolo-

gía politológica, de la democracia y sus instituciones, de los sistemas electorales y de la justicia electoral. El lector sabrá valorar el contenido y alcance de las reflexiones de uno de los más grandes politólogos internacionales.

Conceptos y contexto: en torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*

I. EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN COMPARATIVA

Es bien sabido que los estudios comparativos constituyen el núcleo del estudio politológico en dos sentidos, como objeto de análisis, denominado gobierno comparado o sistemas políticos comparados, y como método. Respecto a este último sentido, es cierto que en la Ciencia Política existe una pluralidad de métodos. El método comparativo, sin embargo, es considerado como el método más propio de la Ciencia Política. Lo es así mismo en relación a otras disciplinas en las que también se ejerce la comparación, como por ejemplo en el derecho público, debido al alto grado de sofisticación que tal método ha alcanzado dentro de la Ciencia Política. Este hecho va acompañado de una continua crítica politológica interna de que la mayoría de los científicos políticos aún no saben comparar adecuadamente (*cf.* Sartori 1991)¹. Se constata también que no existe consenso sobre las condiciones que tienen que estar presentes para poder hablar de comparación. A menudo se entiende el estudio de un sólo caso como esencia (*cf.* Eckstein 1975) o forma preferible de una comparación (Shugart 2008: 29). Finalmente, la comparación puede servir para funciones muy diferentes.

En lo que sigue, me voy a referir a la comparación que incluye más de un caso y que intenta indagar relaciones causales entre variables en juego. Para poder desarrollar esta clase de compara-

* Versión ampliada del texto publicado en el *Boletín de Política Comparada*, 2 (2), 2009, pp. 5-23.

¹ Este artículo clásico de la política comparada de Giovanni Sartori está traducido al español en la *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No.1, Julio 2008, pp. 17-65 [N. del E.].

ciones, ha sido necesario superar la idea de que sólo se podrían comparar fenómenos que se reconocen como similares, pero de ninguna manera fenómenos “no comparables” —como se dice—, cosas disímiles, por ejemplo manzanas con peras. Se olvida que la afirmación de que algo sea singular, sin par, único, incomparable, presupone ya la comparación, aunque reconozco que, a veces, la comparación, de forma polémica, sirve para confrontar dos fenómenos diferentes, para relativizar uno de ellos o censurarlo. El caso más llamativo es el de comparar un fenómeno con el Holocausto, que es un hecho sin paralelo. El discurso político está lleno de comparaciones interesadas, es decir, mal intencionadas. En cambio, la comparación que intenta indagar relaciones causales entre variables, por ejemplo, entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, niega los límites de comparabilidad. Su criterio es el alcance analítico que alberga, aprovecha incluso disimilitudes entre los fenómenos para el análisis crítico de sus objetos.

A partir de estas reflexiones previas sobre la extensión y estructuración de la comparación se puede distinguir, a grandes rasgos, entre tres aplicaciones de la comparación:

1) La comparación histórico-ilustrativa. Es conveniente para el procedimiento deductivo y favorece la lógica de la verificación en la comprobación de sus resultados. Se emplea al citar *ex post* uno o dos casos que confirman la tesis. En esta aplicación de la comparación no se suelen tomar en cuenta casos de contraste, o bien casos disímiles, que no se pueden ignorar, son definidos como casos divergentes que por definición no afectan los resultados alcanzados.

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

3) La comparación empírico-estadística. También procede de manera inductiva, investiga de forma macro-cuantitativa y consigue sus resultados gracias a la lógica de la correlación. No impor-

tan las características de los casos que entran en la comparación, lo importante es que su número sea lo más alto posible; pero, si existen mínimos necesarios de casos a estudiar para que el resultado de la comparación se pueda calificar como válido.

Como bien se observa, las tres aplicaciones de la comparación se constituyen en base al significado del caso, vinculado con la función que cumple en la lógica argumentativa. Actualmente se siguen empleando los tres tipos de comparación, incluso el histórico-ilustrativo, que presenta la ventaja de ser relativamente simple en su manejo. Es por esta razón que continúa siendo el más usado en la discusión académica aunque es, sin lugar a dudas, el tipo de aplicación de la comparación científicamente menos convincente.

En lo que sigue me voy a centrar en las variantes de la comparación cuyos resultados se nutren de la falsificación empírica o de la correlación estadística, que implican una comparación más intensiva y extensiva en las investigaciones, compitiendo fuertemente entre sí. Esta situación de competencia no es nada nuevo. Ya en los años 1980 se la conocía como la competencia entre dos estrategias comparativas, la cualitativa, vinculada con Max Weber, y la cuantitativa, relacionada con Émile Durkheim (*cf.*: Ragin 1987).²

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

1) Respecto a la relación similitud-disimilitud de los casos. Por un lado, una graduación equilibrada entre similitud y disimilitud; por el otro, el máximo en disimilitud.

2) Respecto a la cantidad de variables-cantidad de casos. Por un lado, una cantidad de variables dependiente del problema que se estudia, relacionada con una reducida cantidad de casos; por el otro, una reducida cantidad de variables, relacionada con una máxima cantidad de casos. Por lo demás, en la investigación comparativa de orientación estadística, a menudo se procura reducir artificialmente la cantidad de variables, aumentando a la vez la cantidad de casos, es decir, los fenómenos observados se transfor-

² *Vid.* también Ragin y Zaret (1983) [N. del E.].

man artificialmente de manera que se posibilite el empleo del método estadístico o se mejoren sus resultados.

3) Respecto a la formación de conceptos. Por un lado, la precisión de los conceptos en función de la específica (o mínima) diferencia relevante, que hace efectivamente posible la diferenciación y clasificación; por el otro, la orientación de los conceptos hacia lo mesurable, cualidad que tiene que ser compartida al máximo por los casos en estudio.

Últimamente se ha constatado otra diferencia entre las dos estrategias comparativas, que se refiere al proceso de investigación. En la investigación comparativa cualitativa estamos acostumbrados a empezar el análisis con una observación, seguida por el planteamiento de una pregunta o de una hipótesis. Además, un criterio clave en la determinación de la investigación es la relevancia del planteamiento. El análisis trata de corroborar la hipótesis empíricamente. Recientemente, gracias a la enorme simplificación de la producción de datos y del acceso a ellos, se observa entre los investigadores comparatistas de orientación estadística, en cambio, un proceso inverso. Se dispone de datos y estos datos son tratados estadísticamente. Si se evidencian correlaciones entre las variables, éstas se presentan como resultados. Aunque estos resultados pueden presentar una exactitud sorprendente, son generalmente poco relevantes. Por lo menos, la relevancia está postergada a un segundo plano.

Por otra parte, el enfrentamiento entre la comparación histórico-empírica y la empírico-estadística se constituye sobre un trasfondo de concepciones de teoría política cambiantes, que a su vez reflejan evoluciones histórico-empíricas. Así, la comparación de los tipos de gobierno en los primeros decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial tenía como objeto de estudio, por ejemplo, la consolidación de la democracia en la parte occidental del continente europeo; en cambio, en los años ochenta y a principios de los años noventa, se investigó los cambios de régimen producidos en el marco de la tercera ola de democratización (Huntington 1991). Mientras que en la primera fase se suponía una utilidad práctica de los estudios empíricos en relación a los casos estudiados; en la actualidad, a los estudios comparativos se les supone una

utilidad no tanto en las explicaciones causales de los fenómenos observados y concernientes a los objetos de estudio, sino primordialmente en su contribución social-tecnológica al desarrollo democrático del mundo y, especialmente, de países cuyas experiencias no formaron parte de las propias investigaciones. De este modo, Arend Lijphart, en su investigación comparativa sobre *Constitutional Choices for New Democracies* (1991), incluía conscientemente únicamente casos de democracias consolidadas, de las cuales extrajo las conclusiones que ofrecía como recetas a las jóvenes democracias de la tercera ola.

Con este trasfondo y a mi modo de ver, pueden distinguirse tres fases de orientación práctica de la Ciencia Política, en las que la comparación juega un rol fundamentalmente distinto:

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

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

3) La fase contextualista-creativa. Ésta es la más reciente y aún en pleno desarrollo. En ella, lentamente, se va reconociendo los diversos contextos socio-económicos y socio-culturales, y la importancia de factores de esta índole para los efectos que despliegan las instituciones políticas. Esta consideración lleva consigo la crecien-

te convicción sobre la necesidad de soluciones institucionales adaptadas al contexto y, en consecuencia, un diseño específico de las instituciones. Conforme a este planteamiento, se constata a nivel del discurso académico el creciente uso del concepto *design* referido a procesos de reforma institucional. A nivel empírico, en el área electoral, se observa a su vez la difusión de sistemas electorales combinados que —en contraste con los sistemas electorales clásicos de estructura fija— se construyen según necesidades y opciones del caso concreto.

La diferenciación entre fases históricas da por sobreentendido que la investigación comparativa se enfrenta a entornos cambiantes, de los cuales provienen diferentes requerimientos a cumplir. En relación a la situación de oposición entre los planteamientos histórico-empíricos y empírico-estadísticos, se plantea la cuestión de cuál de las maneras de comparar puede corresponder mejor en sus contribuciones científicas y de consultoría al desarrollo de la democracia en estas condiciones cambiantes. Una pregunta adicional es si el desarrollo de los estudios comparativos como área de investigación va en dirección a la orientación metodológica que parece más adecuada para corresponder a los requerimientos prácticos que se esperan de la Ciencia Política. Mi tesis es que, con la orientación empírico-estadística —cada vez más dominante en los estudios comparativos y muy influenciada por el desarrollo de la Ciencia Política estadounidense—, la investigación comparativa se aleja continuamente de la capacidad de promover resultados a la altura de los requerimientos, es decir, soluciones que sean relevantes para la praxis y adecuadas al contexto.

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

II. LA IMPORTANCIA DE LOS CONCEPTOS

En un pequeño ensayo sobre “Cómo enseñar Ciencia Política” (Nohlen 2006f), enfatiqué que lo primero a emprender, en sentido

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

En relación a la formación de conceptos en los estudios comparativos, Giovanni Sartori (1991: 247 y ss.) ha señalado que existen los siguientes riesgos: (a) *parochialism*: el menosprecio de conceptos y teorías ya establecidos (cada investigador crea su propio concepto); (b) *missclasification*: la imputación errónea de casos de investigación al concepto desarrollado; (c) *degreeism*: la determinación arbitraria o manipulativa de puntos de inflexión (*cut-off-points*), en los cuales la cualidad de un fenómeno se transforma en otra, por lo que ésta ha de ser conceptualizada de distinta forma que la primera; (d) *conceptual stretching*: el estiramiento excesivo de un concepto causado por la expansión de sus dimensiones características y debido a una excesiva diferenciación interna. El investigador comparatista de orientación cualitativa está enfrentado continuamente con estos problemas cuya solución, por cierto, puede ser percibida y comprendida como un arte. Me refiero, por ejemplo, a la selección de casos que debe orientarse en consideraciones de fecundidad teórica y control empírico (*vid.* Geddes 2003). En cambio, el investigador comparatista de orientación cuantitativa descuida, generalmente, lo conceptual; casi no se da cuenta de los problemas de esta índole.

Un ejemplo. En la fase de la fundamentación de la investigación comparativa, Robert A. Dahl (1971) introdujo un concepto analítico de la democracia que comprende dos componentes, par-

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

Las consecuencias de la confusión conceptual son amplias. Tal confusión ha llevado a identificar las deficiencias económicas, sociales y político-culturales de los países en vías de desarrollo con la democracia misma, como componentes de su realidad, como consustancial con ella en su realización deficitaria. Desde una perspectiva de la teoría sistémica, aunque se perciben las diferencias en el entorno del sistema mercado, se las atribuyen al objeto observado mismo (*cf.* Simon 2006: 64). Esta expansión del concepto a nivel académico reflejó el desencanto con la democracia a nivel empírico, que a su vez se basaba en la idea errónea de la gente de que la democracia podría resolver todos sus problemas. Se perdió de vista la perspectiva histórica de investigación, abierta al análisis causal, al reconocimiento de lo ya alcanzado y a planteamientos de reformas viables. Lo estático deficitario sustituye a lo histórico-dinámico, que considera los recursos disponibles para avanzar más. Ampliando el juicio de Sartori, “la medición sustituye a la comprensión”. Adicionalmente, la confusión conceptual ha llevado a cuestionar el propio carácter democrático de los sistemas políticos de la tercera ola de democratización, por su retraso en el desarrollo socio-económico, proponiéndose incluso que solo serían democracias aquellos sistemas políticos en los cuales el grado de desarrollo económico y social lo justificase (*cf.* PNUD

2004). Esta consecuencia es fatal, pues niega desde un principio el desarrollo de la democracia en circunstancias económicas y sociales que le son adversas, pero superables.

Otro ejemplo demuestra cómo errores conceptuales pueden influir problemáticamente en la consultoría política. Es el caso del semipresidencialismo que, recientemente, después de la discusión sobre presidencialismo y parlamentarismo, está siendo promovido como alternativa al presidencialismo en América Latina (*cf.*: Arias/Ramacciotti 2005). Si se define al semipresidencialismo de tal manera que la elección directa del presidente constituye el único criterio, Europa consta de varios sistemas semipresidenciales cuyos desempeños se pueden comparar con los sistemas parlamentarios. Así definido el semipresidencialismo, el comparatista de orientación cuantitativa tiene, entonces, la base metodológicamente necesaria para este examen. Y, efectivamente, ha llegado a la conclusión que países gobernados de forma semipresidencial, en los que se vota al presidente en elecciones directas como en Austria, Finlandia e Irlanda, exhiben un mejor desempeño que países gobernados de manera parlamentaria. Sin embargo, si se define al semipresidencialismo según su criterio decisivo, la relación de poder entre presidente, primer ministro (gobierno) y parlamento —de forma más precisa: de qué depende la existencia del gobierno, de la confianza del presidente o de la confianza del parlamento—, sólo existe actualmente un único caso de semipresidencialismo en Europa, el de la V. República Francesa. Los otros países mencionados son gobernados parlamentariamente, es decir, el gobierno depende de la confianza del parlamento. Y el caso francés tampoco es bien claro, pues el tipo de sistema político varía según la conformación de las mayorías parlamentarias. Si el partido o la alianza de partidos del presidente tienen mayoría en el parlamento, el sistema funciona de manera presidencial; si no la tiene, entonces el sistema funciona de manera parlamentaria. En términos rigurosos se podría negar incluso la existencia de un sistema semipresidencial (*vid.* también Colliard 2009). En este caso, la confusión conceptual, promovida por el afán de comparar estadísticamente, lleva a que la consultoría política se fije en un tipo de sistema político que no exhibe viabilidad ninguna.

Los ejemplos citados no solo indican fallas artesanales de uno

u otro investigador, sino propiedades sistemáticas inherentes de una investigación comparativa, orientada en la comparación estadística. Comprueba esta tesis la observación de que grandes maestros de la comparación, como Arend Lijphart, también lo manejan de forma bastante cuestionable, pues se dejan llevar por los requerimientos del método estadístico, que el mismo Lijphart diferencia del método comparativo y valora más (*vid.* Lijphart 1971)³. Me refiero a su excelente estudio *Electoral Systems and Party Systems* (1994), en el cual trabaja con una nueva definición de sistema electoral que incluye una variable adicional fácilmente medible, aumenta artificialmente la cantidad de casos de sistemas electorales por insinuar cambios donde difícilmente los hubo y, finalmente, reduce la cantidad de variables al juntar algunas de ellas en una sola, aunque estas tienen efectos diferentes y tendrían que ser estudiadas separadamente. Así, el método conlleva consecuencias que, por su parte, determinan resultados a menudo más que cuestionables.

En síntesis, la definición en función de la medición, ésta como esencia de la comparación, el resultado de ella como fundamento del argumento de evaluación y criterio de consultoría —cadena tan típica de la comparación empírica-estadística—, son simplemente fatales en relación a la función práctica de la Ciencia Política.

III. LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO

Respecto a la importancia del contexto, imagínense un viajero mexicano paseándose por Alemania y enterándose de que la legitimidad de las elecciones no es cuestionada por nadie. Probablemente le va a llamar la atención que las instituciones electorales en Alemania son muy efectivas, por lo que pensará en transferirlas a su propio país para acabar con los problemas tradicionales de aceptación de los resultados electorales. Si mira más de cerca, se va encontrar que en Alemania las elecciones se organizan por una

³ Este artículo clásico de la política comparada de Arend Lijphart está traducido al español en la *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No.1, Julio 2008, pp. 211-238 [N. del E.].

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

Esta afirmación se refiere también a las propias investigaciones comparativas. El análisis comparativo de tipo causal se restringe, a menudo, a la relación entre una variable independiente y otra u otras dependientes. En la aplicación clásica del método comparativo se dejan fuera de atención las variables que se ubican en o que se transfieren al contexto. Así, muchos de los enunciados de la Ciencia Política resultaron de este reduccionismo, acompañado de una argumentación lineal que niega la causalidad sistémico-circular de los fenómenos. Uno de las mayores retos de la Ciencia Política consiste en resistir a la gran “tentación de la certeza” (Maturana/Varela 1984), producto del reduccionismo.

En mis investigaciones me he visto enfrentado, muchas veces, a resultados que precisamente contradijeron estos reduccionismos. La diferencia que hace el contexto es lo más fácil de captar en el caso del sistema electoral de pluralidad, tantas veces vinculado en los escritos de Ciencia Política con el efecto de concentración de los votos y de los escaños. Sin embargo, este efecto tan enraizado en la sabiduría general en ciencias sociales, depende de la estructura del comportamiento electoral y del sistema de partidos mismo, como demuestran casos empíricos que exhiben una estructura heterogénea de las preferencias políticas según regiones y un bajo grado de institucionalización del sistema de partidos.⁴ Para el

⁴ Sobre este tema, *cf.*: Nohlen (2004a, 2008) [N. del E.].

caso de Paquistán he demostrado que, a través de la introducción de elementos proporcionales en el sistema mayoritario, se podría incluso aumentar el efecto concentrador del sistema electoral (*cf.* Nohlen 1995). Es decir, una sencilla observación demuestra que un diseño particular del sistema electoral no produce en todos los lugares y tiempos efectos idénticos.

Asímismo, un mismo resultado (*outcome*) puede asociarse con diferentes sistemas electorales. El ejemplo clásico es el de Francia: los sistemas electorales de la III. y IV. República eran diferentes, pero (en cuanto al sistema de partidos y la estabilidad política) el resultado era similar. Los sistemas electorales de la III. y la V. República son similares y el resultado es diferente (*cf.* Nohlen 2009b). Por tanto, no sólo tematizamos el modelo lineal en el que observamos el efecto de una variable independiente (por ej.: el sistema electoral) y la incidencia del contexto, consideramos también las relaciones causales en las que los efectos observables, que exhiben los casos comparados, son similares aunque los factores independientes sean diferentes. En esta relación también intervienen las variables del contexto. Y, por lo demás, no nos limitamos al análisis lineal. Aunque el esquema analítico que a menudo se aplica en Ciencia Política se dirige (artificialmente) a aislar e identificar las variables y preferentemente en el orden dicotómico, no hay que perder de vista que la relación que estudiamos es, por una parte, multicausal y, por la otra, circular. Esta última característica consiste en que el factor considerado como dependiente puede ser codeterminante para el factor pensado como independiente; por ejemplo, primero, en la opción e implementación de un sistema electoral por parte de los partidos políticos y, segundo, por la incidencia que tiene la estructura del sistema de partidos en los efectos que provoque un sistema electoral en él (en el sistema de partidos). Ante esta situación, prefiero hablar de una relación de causa-efecto circular (en alemán: *Wirkungszusammenhang*) que no disuelve la clásica relación en el estudio de la causalidad entre una variable independiente y otra dependiente, sino que añade a su análisis —desde una perspectiva sistémica— el contexto.

En América Latina tiene mucha tradición el análisis político de los casos específicos. Esto tiene que ver con la convicción de que los países son muy diferentes, a pesar de todo lo que histórica y

culturalmente les hace aparecer como un área de estudio, apta para el enfoque de área, esto es, para una estrategia de investigación que supone un alto grado de homogeneidad de las variables de contexto. Sin embargo, cada uno de los países se considera peculiar, y es esta consideración con la cual empieza la argumentación científica centrada en un solo caso. Se la fundamenta en la singular historia de cada uno de los países, cuyo recuento a menudo sustituye el análisis sistemático. Es decir, para la explicación científica de los fenómenos contemporáneos se aplica el método histórico-genético. Efectivamente, la comparación es un método de poco uso en la región, y su referencia en el discurso académico está dirigida a señalar su ausencia y la necesidad de desarrollarla (*cf.* Nohlen 2006: 171 y ss.). Por otra parte, se pudo observar un cierto auge de la comparación en su función de espejo para reconocer la propia realidad nacional. Por ejemplo, en el caso de México, donde se hablaba de la democracia mexicana a través de la comparación con las democracias latinoamericanas los que adherían a esta idea se daban cuenta de que en México algo no correspondía al patrón regional. Este “algo” eran las elecciones y su manipulación, de modo que la reforma política en México, legislada en 1996, se centró casi exclusivamente en la reforma electoral.

Pensando ahora en el desarrollo de la comparación como método de la Ciencia Política en América Latina, me parece imperioso saber vincularlo con la tradición contextual del análisis político de la región. Hay voces que claman por un desarrollo de comparaciones cuantitativas, diagnosticando un cierto atraso de la Ciencia Política en América Latina debido, precisamente, a la falta de este tipo de estudios (Amorin Neto/Santos 2005). Al mismo tiempo, se observan en el último decenio grandes progresos de estudios cuantitativos y, especialmente, conductistas en el ámbito regional (me refiero a Latinobarómetro y a los informes nacionales y regionales sobre el desarrollo humano del PNUD). Sin embargo, no todos los aspectos relevantes son accesibles a la colección cuantitativa de datos y, los datos que lo son requieren, como cualquier otro dato, de una cuidadosa interpretación (*cf.* Geertz 1989; Gadamer 1992). Es decir, el avance de orden cuantitativo en el análisis comparativo no reduce al estudio cualitativo a un lugar de menor rango, sino que subraya su importancia en el

proceso de comprensión de los fenómenos observados en sus múltiples dimensiones, históricas, económicas, sociales y políticas.

Tomemos como ejemplo los datos sobre cultura política que nos ofrece la ciencia social conductista. En primer lugar, es necesario destacar que en sus mediciones empíricas, los investigadores cuantitativos utilizan un concepto de cultura política reduccionista, pues en su orientación hacia la operacionalización de los conceptos la definen en términos de un fenómeno individualista. Así, miden y comparan, por ejemplo, las opiniones que los individuos tienen sobre las instituciones. Sin embargo, como dice Mario Caciagli (1996: 14), “la cultura política es algo que se realiza”, “en una red de relaciones, no es solamente opinión de superficie, sino que se substancia en ideas y valores, en símbolos y normas, en mitos y ritos compartidos por una comunidad y que forjan una mentalidad. Se expresa en comportamientos concretos y reiterados, en redes de estructuras materiales o psicológicas que elaboran y transmiten esa cultura que no es un abanico de creencias, sino un código simbólico que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos”. Con esto queda muy clara la diferencia en los conceptos de ambas escuelas comparatistas y la importancia que alcanza el contexto, cuando se trabaja con una definición ampliamente abarcadora de cultura política. En segundo lugar, aún cuando nos adherimos al concepto reduccionista en función de poder aprovechar los datos coleccionados, es importante percibir la relatividad cultural de los conceptos, pues se inscriben también en un contexto social específico, de modo que se entremezclan las consideraciones sobre conceptos y contextos. La característica propia de los datos de encuesta, por ejemplo, consiste en transformar fenómenos cualitativos con muy distintas significaciones, a veces complejos y multifacéticos, en cifras sencillas, sobre la base de conceptos supuestamente uniformes, es decir, en datos cuantitativos. Respecto a estos datos, la tarea del cientista social, sin embargo, es comparable al proceso de re-coloración semántica en el campo de los indicadores sociales. Consiste en la adecuación interpretativa de los resultados de encuesta a una comprensión más cabal de los fenómenos en estudio. Este trabajo es de tipo conceptual y empírico. Lo conceptual

se refiere —por ejemplo— a las significaciones que se dan a los conceptos que parecen uniformes pero que en realidad suelen ser plurales. La gente atribuye a los mismos conceptos distintas significaciones. Lo empírico se refiere a las experiencias históricas de las sociedades comparadas (e incluso de los individuos, cuando bajamos a este nivel) que suelen ser diferentes y cambiantes.

Por otra parte, hay que considerar que los científicos sociales interpretan los datos según su propio contexto de investigación (subjetivo y contrapuesto al contexto de análisis; *cfr.* Grotz 2006: 279). Aquí conviene tomar en cuenta la experiencia de la disciplina referente de la corriente cuantificadora, la economía. A partir de la importancia que los economistas dan a los datos cuantitativos, de la rigurosidad de sus técnicas de análisis y de la meticulosidad empírica de sus teorías, se podría suponer un alto grado de consenso de sus representantes académicos en los resultados de sus investigaciones y en las recetas de aplicación práctica. Nada más equivocado. Se observan grandes discrepancias en sus interpretaciones de los datos, y los propios economistas confiesan que no se ponen de acuerdo en los problemas fundamentales que estudian. Este desacuerdo se refleja en la broma de que cuando se reúnen dos economistas se tiene por resultado tres posturas.⁵

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

⁵ Tres posturas: la del un economista, la del otro economista y la correcta [N. del E.].

los enfoques centrados en los actores políticos resultaron más propicios que otros enfoques (explícitamente el enraizado en la teoría de sistemas) para explicar las transiciones a la democracia, el *rational choice* logró más fácilmente ser transferido como modelo teórico al mundo de los países en transformación. Ambas corrientes que se sumaron para formar lo que se iba a denominar la Ciencia Política estadounidense, fueron objeto de duras críticas por parte de los especialistas regionales, muy familiarizados con el contexto histórico-social de ese grupo de países (*cf.* von Beyme 1994; Grotz 2000). Michael Bernhard ha articulado las mayores salvedades frente a investigaciones *cross-national* cuantitativas y formales. Destaca que el problema metodológico reside en que muchos comparatistas están formados en enfoques y técnicas de análisis (behavioralismo, enfoques formales) y operan en el implícito supuesto de que los datos están allí, que sólo hay que coleccionarlos y echarlos en su diseño de investigación. Sin embargo, “data need to be comprehensively collected and interpreted to constitute a firm basis for testing how closely they confirm to generalizations predicted by existing theory or provide a basis for making new generalizations” (Bernhard 2000: 344). Esto es especialmente cierto cuando se trata de transferir hipótesis de teoría abstracta formal a contextos culturales divergentes.

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

Por otra parte, la comparación politológica exige a especialistas nacionales o regionales que entiendan la lógica comparativa, que sepan aplicar el método comparativo y diseñar las respectivas investigaciones, manejando bien, por ejemplo, la selección de

casos, que tienen que ser —como decíamos antes— prudentemente escogidos. Es cierto, para estar a la altura de poder competir de verdad con el *mainstream* cuantificador y formal, hace falta un mayor desarrollo de la propia comparación cualitativa, aunque conviene diferenciar aquí también entre regiones y países. Por ejemplo, existe un consenso bastante extendido entre los politólogos latinoamericanos que la comparación es un desarrollo pendiente en la región.⁶

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Mi tesis —repite— es que, en el enfrentamiento de diferentes planteamientos comparativos, sólo la investigación histórico-empírica reúne las condiciones para propiciar en la fase contextualista-creativa de la Ciencia Política un conocimiento de aplicación que tenga relevancia práctica (*cf.* también Sartori 2004). Este conocimiento se fundamenta, por un lado, en un proceso de conceptualización cuidadoso y adecuado a los fenómenos investigados y, al mismo tiempo, analíticamente útil; y, por el otro, en la debida consideración de los contextos específicos, a los cuales se extienden las investigaciones y la consultoría políticas (*cf.* también Nohlen 2006d, 2006b, 2007a, 2009). Sin el trabajo minucioso en conceptos y contextos, se pierde la utilidad práctica de la Ciencia Política en cuestiones tales como el desarrollo de la democracia.

⁶ *Vid.* el número XXV de la *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, dedicado al desarrollo de la disciplina en América Latina.

Desafíos de la democracia contemporánea*

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

Sin embargo, esta relación no es unilineal. A menudo los desafíos no resultan de los déficits sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que celebramos hace más de veinte años, al derrumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento paulatino de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia, la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas y deficiencias. Por otra parte, mirando hacia atrás, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado jugó un rol activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó, efectivamente, con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia

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

no sólo como idea sino también como régimen político y forma de vida en las sociedades occidentales. Hoy en día, con la crisis del Estado de bienestar, es decir, debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre los problemas estructurales y la crisis de la democracia.

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

I. PRIMERA PARTE

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

A. ¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

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

1) La pérdida de lo político en términos de la disminución de la capacidad del sistema político de tomar decisiones a largo plazo que orienten el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral, con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos, hace que la

política tenga la semblanza de un gran mercado en el cual cada interés particular trata de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas —aunque sean percibidas como absolutamente necesarias—, nadie está dispuesto a perder lo más mínimo en el presente, aunque a cambio todos pudieran ganar más en el futuro. Se habla del bloqueo de la política; y parece ser que, allí donde el sistema político demuestra un alto grado de *checks and balances*, esto es, mayor *accountability*, el problema se presenta de forma más aguda.

2) La informalización de la política. Se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas, en comisiones y convenciones, cuya composición no es representativa, cuya responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática tiende a diluirse.

3) La desnacionalización progresiva de la política —no sólo en términos europeos, especiales por el proceso de integración—, hace que las fronteras del Estado nacional, hasta ahora el único cuerpo en que se ha desarrollado la democracia, muestren perforaciones. En muchos temas, el elector perdió su rol de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está expuesto a decisiones que se toman a nivel internacional y supranacional, sin que exista una relación de responsabilidad (*accountability*).

4) La pérdida de rendimiento de la política. Lo que se observa, por ejemplo, en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y el reducido margen de fondos presupuestarios para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.

5) La pérdida de confianza en la política. En gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia, o de la clase política de poder resolver los problemas. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.

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

El dilema existente se observa, por ejemplo, cuando se proponen

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

B. Propuestas de reforma

El problema, en términos generales, es que no existen respuestas preestablecidas y verificadas empíricamente para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados, sea a nivel nacional o supranacional. Para el caso alemán, quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas alemanes:¹

1) Fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría a una mayor inclusión de las asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En suma, una reforma que aumente la participación democrática.

2) Reformas institucionales, por ejemplo, del federalismo o del sistema de partidos políticos para revertir la tendencia hacia la informalización de la política hacia procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En suma, una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.

¹ Cfr: Offe, C., *Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen* [Democracia representativa. Necesidad de reforma y opciones de reforma], WZB Mitteilungen 98, Berlín, Diciembre 2002.

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

II. SEGUNDA PARTE

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

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

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

Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, es decir, de una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores. Lo que sí se observa son más bien fenómenos tendientes a desviar el ejercicio del poder de los patrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto de los ciudadanos. Vale destacar que el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos. Si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la tendencia negativa apuntada.

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

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

Iniciaremos el análisis de los desafíos institucionales y culturales con una observación y apreciación general. Después de la transición se ha hablado mucho de la profundización de la democracia en el camino hacia su consolidación. Se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día parece como desafío prioritario

saber mantener lo alcanzado, más aún, no olvidar el aprendizaje histórico que condujo a la transición y que hizo que las instituciones democráticas alcanzaran en ese mismo momento un alto respaldo cívico y una respetable legitimidad.

B. ¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

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

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

El tercer desafío es de índole más general, íntimamente vinculado con los dos anteriores. Se refiere a dos observaciones: por un lado, la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de Latinobarómetro que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza en las instituciones en la región.² La segunda observación quisiera funda-

² Vid. la siguiente contribución en este libro sobre la *Democracia sin confianza* [N. del E.].

mentarla anecdóticamente. Hace poco, en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén por las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría científicos sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema como la deuda externa, el problema ecológico, la política social, etc. ¡Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones! Nada más indicativo para medir el olvido de ellas en América Latina. Sin poder entrar aquí en las causas, el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

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

C. El desafío de la reorientación del capital social

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

Sin embargo, a mi modo de ver, esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social de Putnam, considerado como bien común, por el de Pierre Bourdieu (*Questions de Sociologie*,

París 1984). El sociólogo francés lo define como un recurso individual. Como tal, indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en ella en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración presupone a menudo contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. En América Latina, sobre todo en los estratos medios y medio-altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción, todos fenómenos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que cuentan entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

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

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

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

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

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

El segundo desafío reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Las instituciones siguen siendo

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

El tercer desafío consiste en el nuevo populismo. Es justamente debido a este incipiente cambio en la relación Estado-sociedad —sin que haya habido simultáneamente un mayor desarrollo social en su apoyo— que el discurso populista y los partidos y movimientos políticos que lo practican renacen con fuerza y con amplias posibilidades de ganar elecciones.

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

D. El desafío de la ética política

Mi última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina consiste en el desafío de la ética política. Es la parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a las instituciones. Quisiera referirme a los valores que guían el pensar y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra. En contraste de la bien conocida triada entre *polity*, *politics* y *policies*, es decir, las instituciones políticas, el proceso político y las políticas públicas, Sternberger diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política:

(a) la doctrina de las instituciones políticas, (b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y (c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política a ese nivel, ya subrayaba su importancia. Esta ética la definió, basándose en el *civis* aristotélico, como una disposición del ciudadano a tomar en cuenta las instituciones, a buscar el consenso, a ser leal y respetar las reglas, así como de orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y ésta, por su parte, estaba enraizada, en último término, en las buenas costumbres. A este respecto, el maestro Sternberger hacía la distinción entre la constitución como mera letra impresa y la “constitución viviente”³, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona con el impulso del empleo que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política sólo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, Sternberger pensaba la cultura política como parte insustituible de la constitución política viviente, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

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

³ Vid. su estudio *Lebende Verfassung* [Constitución viviente], Meisenheim, 1956.

tos”), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar: “*!que se vayan todos!*”).

III. PALABRAS FINALES

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

Democracia sin confianza*

I. EL DESAFÍO PARA LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

En la historia latinoamericana no hay antecedentes de una fase ininterrumpida de gobierno democrático tan larga como la que actualmente presenciamos. Exceptuando a Cuba, por períodos también a Haití y Perú, como a México por *latecomer*, se puede afirmar, sin mayores restricciones, que desde las transiciones a la democracia, es decir, desde hace unos 20 a 30 años, los gobiernos en América Latina se constituyen a través de la competencia partidaria abierta y de elecciones limpias.

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

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

La hipótesis del déficit económico subraya el insuficiente desarrollo económico. Aquí se comparte el supuesto de la teoría

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

de la modernización de que la democracia es un resultado del crecimiento y de la transformación social, excluyendo teóricamente así la posibilidad de una consolidación democrática previa a tal proceso. Se afirma que el crecimiento económico de los años pasados no ha sido suficiente para generar aquellos efectos que consoliden la democracia.

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

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

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

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

democracia en América Latina son considerados insuficientes para su consolidación.

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

En lo que sigue se discuten las estructuras y los procesos políticos que pueden ser clasificados según las hipótesis más arriba formuladas, pero conservando a la vez una cierta interdependencia. En el centro se hallan aspectos político-institucionales y político-culturales de la problemática de la consolidación y, en este contexto, aspectos relacionados con el rol de la sociedad civil. Sobre la base de los *cross-national values surveys* del Latinobarómetro se analiza la opinión pública¹ a fin de constatar los problemas de la consolidación democrática mencionados en la hipótesis del déficit político-cultural.

La sociedad civil² encarna la imagen de una sociedad activa. Ella introduce nuevas ideas en la política y establece nuevos criterios. No se queda en la crítica a las condiciones y relaciones imperantes. Se involucra, moviliza, arrastra y mueve cosas. Hoy en día constituye el agente comunicador número uno. Los medios han ampliado y profundizado su influencia y su alcance. En la construcción de noticias que influyen en la opinión pública, la sociedad civil y los medios juegan en forma conjunta un rol muy importante. En ocasio-

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

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

nes se aduce que la sociedad civil representa en la política latinoamericana la única novedad y renovación que merece ser nombrada, siendo a su vez portadora de esperanza. Además se la considera representante del concepto de una democracia participativa que se distancia de la forma representativa convencional y que hasta se enfrenta a ella en alguna medida.

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

II. DESAFÍOS A LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

autoridades correspondientes, involucrando en ello a un amplio público medial. Así, las instituciones no preocupan demasiado. Esta desatención saltó a la vista en ciudad de Lima, en ocasión de la presentación del libro de Mark Payne, *et al.* (2003), un estudio fundamental sobre las alternativas institucionales para la solución del problema de la gobernabilidad.³ En la discusión con científicos sociales y representantes de grupos de la sociedad civil, no se confrontó a los autores con comentarios relacionados a la temática del libro sino con la pregunta de por qué no se ocuparon de otros problemas como la deuda externa, las crisis financieras internacionales, la cuestión ecológica, etc., todos considerados como de mayor relevancia que la cuestión institucional tratada en el libro. Esta subestimación del rol de las instituciones en el desarrollo democrático no carece de consecuencias graves para él mismo. El desafío consiste, por lo tanto, en la revalorización de las instituciones a nivel tanto de la idea como de la acción. Para ello se necesita de una cultura político-institucional cuyo desarrollo se pueda orientar según el slogan “*institutions matter*” (las instituciones cuentan), como sucedió en la Ciencia Política como resultado de la comparación entre los países industrializados hace una década y media.

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

III. LA DEMOCRACIA BAJO EXAMEN

El desarrollo democrático puede ser descrito por distintas vías. Una primera vía consiste en dejar emerger la imagen que resulta

³ El autor se refiere al libro de Mark Payne, *et al.*, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington, 2003 [N. del E.].

del cumplimiento de las reglas de juego democráticas: la competencia político-partidaria por los mandatos y los puestos de gobierno, las elecciones y la alternancia en el ejercicio del gobierno. Se trata de aquellos aspectos que Robert A. Dahl (1971) subsumió bajo el concepto estrecho de democracia. El hecho de que la forma democrática de gobierno esté extendida en la actualidad casi sin restricción por toda América Latina, no tiene parangón histórico en la región. Que se trate de una de las zonas más pobres del mundo en la que la democracia haya logrado establecerse y que Latinoamérica esté caracterizada por los niveles mundiales más altos de desigualdad son hechos sumamente llamativos. Este fenómeno merece sin duda su debido reconocimiento.

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

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

IV. INDIFERENCIA, DESCONFIANZA E INSATISFACCIÓN: EL FRÁGIL FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA

La cuestión de la consolidación de la democracia está íntimamente relacionada con la cuestión de su aprobación por parte de la población. ¿Qué sucede con la legitimación de la democracia en América Latina?, me refiero al *support*, al apoyo que la sostiene. Para responder a esta pregunta suele distinguirse entre la valoración (normativa) de la democracia (apoyo difuso) y la satisfacción con la democracia realmente existente (apoyo específico). Según los datos de Latino-barómetro, ambos tipos de apoyo alcanzan niveles comparativamente bajos y se encuentran desde el inicio de esta serie de datos en tendencia regresiva. Si bien la democracia sigue siendo el sistema político preferido en América Latina, el porcentaje de aprobación descendió de 61% en 1996 a 53% en 2003 (*vid.* Tabla 1).

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

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

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

Fuente: Latinobarómetro 1996-2003.

En comparación, los países europeos muestran un apoyo difuso a la democracia del 78%. El nivel latinoamericano de aprobación (difusa) resulta también bajo si se tiene en cuenta que desde la redemocratización no existe ninguna alternativa real a la democracia.

Si preguntamos por el grado de apoyo específico a la democracia, sale a la luz una disminución que va del 41% en 1997 al 28% en 2003 (*vid.* Tabla 2). Menos de un tercio de los encuestados dice estar conforme con la democracia realmente existente. En la Unión Europea, el 53% de los encuestados dijo, por su parte, en 2003, estar satisfecho con la democracia. Para América Latina puede suponerse un vínculo estrecho entre la conformidad de las personas con la democracia real y el rendimiento económico del régimen. En este sentido, 1997 fue un año no sólo positivo en relación al índice de satisfacción con la democracia, sino también el año económicamente más exitoso desde la transición.

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

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

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003
Conforme	27	41	37	37	25	32	28
Disconforme	65	56	59	60	64	60	66
No sabe/ no contesta	87	37	37	37	10	87	67

Fuente: Latinobarómetro 1996-2000.

No se sabe bien qué efecto tiene, a largo plazo, la disconformidad con los resultados de la democracia sobre el apoyo difuso o bien la legitimidad de la democracia como idea. Puede asumirse que la insatisfacción con la democracia real, de forma lenta pero constante, socava la valoración de la democracia como orden político preferido. Variadas encuestas indican una evolución problemática en este sentido. Los ciudadanos a quienes les daría lo mismo la existencia de un régimen autoritario representan hoy día en Latinoamérica el 50%. En el año 2003, el 63% de la gente era de la opinión que “más que partidos políticos y parlamento, lo que necesita es un líder decidido a resolver los problemas”. A la pregunta, qué es más importante “democracia” o “desarrollo”, respondió el 52% en el año 2002 “desarrollo” y el 25% “demo-

cracia” (ambos igualmente importantes: 17%). Resumiendo: la legitimidad de la democracia en América Latina parece haberse reducido.

Da que pensar también el hecho de que muchas personas en América Latina no saben en realidad qué es democracia. En las encuestas de Latinobarómetro, la cantidad de personas que responden “no sé” es terriblemente grande. En Perú y Bolivia, este grupo representa un tercio de los consultados, ¡en Brasil son casi dos tercios! En el caso de aquéllos que ofrecen una respuesta pronta, parece no quedar clara la diferenciación entre los valores y los métodos democráticos y no democráticos. Poco más de la mitad de los encuestados (52%) era en el año 2002 de la idea que sin parlamento y sin partidos políticos no puede haber democracia. Desde 1996, aumentó en 11 y 12 puntos porcentuales respectivamente la opinión de que la democracia también es factible sin parlamento y sin partidos. Es evidente que la idea de que las instituciones políticas son un elemento esencial de la democracia está poco enraizado en el pensamiento político de la sociedad latinoamericana.

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

¿Qué vienen a expresar estas encuestas? Sabemos que los datos de las encuestas son percepciones subjetivas que no necesariamente reflejan las condiciones reinantes. A través de ellas nos enteramos cómo la población evalúa el ejercicio del gobierno. Lo que no podemos saber a través de ellas es si esta evalua-

ción es correcta.⁴ Tomemos como ejemplo la pérdida de confianza en el gobierno y el presidente. En ella se pone de manifiesto el bajo rendimiento económico de los países desde la crisis asiática. El corte temporal indica que la crisis mundial externa es en gran parte responsable de los bajos índices de crecimiento en América Latina.

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

Pregunta: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tienen en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? (Se muestra la suma de “mucha” y “algo” de confianza).

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

Fuente: Latinobarómetro 1996-2002.

La gente adjudica la responsabilidad de la crisis a factores más bien internos, al gobierno. En la encuesta de 2003, el 63% de los consultados vio la responsabilidad por los problemas económicos en el gobierno y el 36% en factores externos (FMI, OMC, la globalización; *cf.*: Latinobarómetro 2003:17). En este sentido, se puede observar una ecuación simple, pero falaz: efectividad económica más baja, igual *performance* (rendimiento) del

⁴ Otras dudas en relación con los datos de las encuestas, que no queremos profundizar aquí, pueden surgir a partir de los valores promedio latinoamericanos que se componen de los resultados nacionales, y que también son publicados por Latinobarómetro. Para ello se parte del supuesto de la importancia equivalente de todos los conceptos y aspectos, más allá de los contextos nacionales en los cuales están insertos semánticamente. Asimismo, debería considerarse que los resultados están condicionados entre otras por la formulación de la pregunta. De este modo, por ejemplo, las preguntas que posibilitan una respuesta con un “sí” alcanzan ponderaciones más altas que aquellas que requieren una respuesta negativa.

gobierno evaluada como más débil, igual menor confianza en las instituciones. Se responsabiliza a las instituciones de aquellos desarrollos sobre los cuales tienen, de facto, una influencia limitada.

V. ¿DEMOCRACIA SIN CAPITAL SOCIAL?: LA CONFIANZA EN EL PRÓJIMO

Más bajos resultan aún los índices de confianza cuando se refieren al nivel interpersonal. Detrás de esta pregunta se esconde el concepto de capital social que últimamente se ha extendido tanto en las ciencias sociales como en el discurso político de América Latina. Según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), se entiende por capital social la confianza en los otros (independientemente de las líneas de conflicto sociales), así como la capacidad de comunicación y cooperación entre los individuos. Los tres requisitos, confianza interpersonal, comunicación y cooperación, son fomentados por las asociaciones sociales, que a su vez son vistas como la columna y la escuela de la democracia. Los datos de Latinobarómetro señalan que la confianza interpersonal, es decir, el *kitt* social en América Latina, se encuentra subdesarrollado. En el período 1996-2003, el porcentaje de personas que cree poder confiar en la mayoría de la gente osciló entre el 16% y el 23%. Este valor corresponde a menos de la mitad del registrado en Europa.⁵

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

⁵ La pregunta era: hablando en términos generales, ¿se puede confiar en la mayoría de las personas o por el contrario, no se puede tener suficiente cuidado en el trato con los demás?

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

Según el sociólogo francés, el capital social no es un bien común sino un bien individual. El concepto hace referencia a las redes de relaciones con las que cuenta un individuo y que afectan positivamente su carrera profesional, su bienestar personal y su poder. Este capital no es tanto un logro personal, no es el resultado de un rendimiento individual, sino que se basa en su pertenencia, su membrecía a determinados grupos y sus vínculos provechosos.

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

En su encuesta de 2003, Latinobarómetro consideró la distinción entre los diferentes tipos de capital social y —como era de esperarse— registró altos niveles de confianza en el prójimo “cercano” o bien en los “conocidos”. El instituto de opinión pública concluyó: “No es que en América Latina no hayan confianzas, como indican los análisis sobre esta variable de confianza interpersonal, sino que este tipo de confianza es la que no está presente en las sociedades latinoamericanas. Existen confianzas al interior de los grupos, redes, segmentos de la sociedad mientras que no existe confianza entre los grupos, segmentos/redes” (Latinobarómetro 2003: 22).⁶ La interdependencia entre la confianza en los otros y la confianza en los conocidos o en los más cercanos es tal, que se podría hablar de un síndrome político-cultural difícil de resolver.⁷

⁶ Y el informe continúa: “Nos encontramos ante una sociedad con altos grados de discriminación y diferencias en el nivel de confianza. Las redes crean confianza; estas redes son consideradas como redes de privilegios y exclusión por aquellos que se encuentran fuera de ellas. Al interior de ellas existen altos grados de confianza sobre la base de la amistad personal, mientras que fuera de ellas la confianza es mínima [...]. Para generar una confianza interpersonal abierta como en las sociedades desarrolladas, es necesario derribar las barreras percibidas de la discriminación y las desigualdades” (Latinobarómetro 2003: 22 y s.).

⁷ Sin duda, el nepotismo se justifica con la mayor confianza política en un familiar o respectivamente la desconfianza frente a un desconocido. De esta forma se niega la existencia del favoritismo y el enriquecimiento a nivel familiar. Sin embargo, lo más probable es que este motivo predomine cuando todo el extenso clan familiar es acomodado en puestos del gobierno, como en el caso del presidente peruano Alejandro Toledo (2001-2006). Nótese que éste favoreció a gran escala del propio clan se realizó en el contexto de un nuevo comienzo democrático, celebrado con gran euforia, inmediatamente después de que con tantos esfuerzos se lograra terminar con el régimen autoritario de Fujimori. La confianza en Toledo bajó rápidamente. Pero no sólo hay que mirar hacia Latinoamérica. En Cataluña, con ocasión de la constitución del primer gobierno de corte nacionalista de izquierda en 2003, tres ministros nombraron a sus hermanos como vice-ministros, legitimando esta decisión con la pregunta: “¿Hay alguien en quién se podría confiar más que en el propio hermano?”.

VI. LA CONSECUENCIA: EL SOCAVAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LAS TENTACIONES POPULISTAS

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

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

Adicionalmente se puede observar a nivel de la élite política que la conciencia institucional en América Latina, hoy en día, se encuentra más bien en descenso que en ascenso. En el proceso de transición no fueron sólo de gran importancia los actores políticos sino también las instituciones, sobre todo aquellas involucradas en la organización de elecciones libres. La comunidad internacional les prestó mucha atención y contribuyó a que surgieran autoridades electorales conforme al Estado de derecho, políticamente neutrales y eficientes. Esto da la pauta tanto de que el Estado de derecho puede ser generado, como de que los niveles de institucionalización alcanzados pueden ser nuevamente perdidos. El significado central del sistema representativo (instituciones y partidos) nació de la experiencia del pasado autoritario. La memoria histórica en América Latina es demasiado corta y los horizontes de acción son demasiado cortoplacistas y están fuertemente restringidos por intereses inmediatos. Las instituciones como los organismos electorales, a los cuales se les debe las elecciones libres y limpias, vuelven a atrofiarse, se vuelven impotentes ante la intervención de los partidos que intentan controlarlos políticamente una vez más. Esta declinación, esta decadencia de las instituciones en el marco de una cultura institucional evidentemente poco robusta, ya no conduce hoy día a sociedades pretorianas⁸ sino a sociedades populistas. Las sociedades populistas están caracterizadas por su distanciamiento del modelo de democracia representativa y su convicción de que el proceso de toma de decisiones fuera de las instituciones y en directo contacto entre el líder y las masas conduce a mejores resultados.

En tercer lugar se puede observar que los valores, las convicciones y las ideales registrados para Latinoamérica constituyen, sin duda, tierra fértil para el surgimiento de líderes y movimientos populistas. Así se conduce a los grupos de la sociedad civil hacia la tentación de buscar alternativas a los tan desprestigia-

⁸ En su momento, esta consecuencia fue diagnosticada por Samuel P. Huntington (1968) antes de la ola autoritaria como una consecuencia del desequilibrio entre una enorme ampliación de la participación y un limitado desarrollo institucional.

dos partidos. El populismo⁹ genera por su parte una erosión adicional de la democracia y sus instituciones.

El caso de Hugo Chávez en Venezuela puede servirnos de ilustración. Chávez atentó contra la democracia en 1982 para luego, a finales de los años noventa, ganar las elecciones presidenciales con un discurso anti-institucionalista. Generando una inmensa confianza en sí mismo, Chávez dismanteló bajo el paño de la “Revolución Bolivariana” el sistema institucional de la democracia venezolana (*cf.* Brewer-Carías 2002). Llama la atención que Chávez declarara, luego, la fecha de su fallido golpe de Estado como fiesta nacional. El concepto de democracia sufrió con él una transformación plebiscitario-populista. No cabe duda que la sociedad civil se distanció de su populismo autoritario. En el marco de la polarización interna, se encuentran enfrentados de forma irreconciliable los seguidores de Chávez, por un lado, y la oposición de la sociedad civil, por el otro. Tanto el gobierno como la oposición democrática se remiten a la democracia, sin compartir, evidentemente, un concepto común de la misma.¹⁰

⁹ En Latinoamérica, el término populismo se refiere a movimientos sociopolíticos con base en las masas, y centrados en personalidades políticas líderes. Surgen en fases de rápido cambio social, en las cuales las estructuras de dominación tradicionales y/o autoritarias se desintegran o al menos entran en crisis, sin que haya nuevas estructuras (representativas) que puedan establecerse con éxito. Su base social está compuesta por miembros o sectores de diversas capas sociales bajas. Por lo general, los grupos que sostienen estos movimientos son aquellos sectores sociales que se ven desfavorecidos por el orden social y político existente o respectivamente su transformación, así como miembros de sectores sociales más altos, muchas veces en calidad de líderes o dirigentes. Las demandas de los movimientos populistas se pueden reducir a los temas del nacionalismo (por eso a menudo se habla de un populismo nacionalista), el desarrollo económico y una participación adecuada a su creciente importancia económica de los sectores sociales bajos en los procesos de decisión política, aspirándose a una relación directa entre líderes y seguidores por ambas partes. Después del cambio de sistema en Latinoamérica aparecieron líderes neo-populistas, algunos de ellos partidarios del neoliberalismo (en Brasil: Collor de Mello), otros francamente opuestos a él (en Venezuela: Hugo Chávez, en el Perú: Alberto Fujimori, a pesar de que luego implementaría una política neoliberal, en Ecuador: Lucio Gutiérrez).

¹⁰ A nivel internacional, sin embargo, las ONGs y Chávez sostienen una relación menos conflictiva, ya que el Presidente venezolano actúa hábilmente como representante de la izquierda latinoamericana y abogado de los pobres y socialmente discriminados, con un discurso marcadamente anti-norteamericano y anti-globalización.

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

Es evidente que en América Latina la política institucional y la practicada por los partidos han perdido credibilidad. Muy semejante es la tesis de Latinobarómetro (2003: 5) unida a la conclusión: “La gente sale a la calle para mostrar lo que piensa porque los partidos la representan cada vez menos”. La gente le da la espalda a las formas representativas de democracia y se dirige a actores que dentro de las formas representativo-democráticas intentan socavar la sustancia de esta forma de gobierno. La política ha sufrido una gran pérdida de reputación, no sólo como consecuencia del nepotismo, del clientelismo y la corrupción, sino también porque los medios de comunicación y la sociedad civil en su crítica se orientan a los representantes más corruptos. No cabe duda que, desde mediados de los noventa, el populismo ha venido creciendo en América Latina. Hace su aparición en su forma mixta de elementos democráticos y autoritarios, sin ser estos últimos ajenos a la cultura latinoamericana. Casi todos los grupos de la sociedad civil se encuentran en lucha contra la tentación piramidal. Hasta se afirma que muchos de estos grupos cuentan con estructuras oligárquicas. El populismo ubicuo de hoy reemplaza de alguna forma el autoritarismo abierto. Nos encontramos frente al peligro de que, ante la desilusión con la política neoliberal, en los próximos años el populismo se extienda asociado a una política estatal intervencionista de gasto fácil.

VII. LA AMBIVALENCIA DE LA MODERNIZACIÓN

De lo anterior no debe desprenderse que en Latinoamérica no haya tenido lugar reformas institucionales. Éstas se han visto reducidas, sin embargo, fundamentalmente a dos áreas: la transición política y la transición económica. De la primera se puede decir, más allá de

toda objeción, que ha sido concluida. La segunda, la transformación neoliberal ha avanzado de forma heterogénea. La evaluación de sus resultados continúa siendo controvertida. La tercera transición, la reforma del Estado (sobre todo administración y justicia) y la transformación de la relación Estado-sociedad —de tanta relevancia para la sociedad civil—, se encuentra aún en pañales. Se ha hablado mucho de la modernización del Estado y la sociedad en América Latina, es poco, sin embargo, lo que se ha hecho al respecto.

Las consecuencias de tales insuficiencias se ponen de manifiesto en las ambivalentes expectativas funcionales asociadas a los muy criticados partidos políticos. Por un lado y desde una cierta modernización introducida en el subcontinente, se critica a los partidos por sus prácticas clientelistas a fin de ganar en el mercado electoral. Según parámetros éticos que se han vuelto más estrictos y que son aplicados con gusto a los “otros”, determinados comportamientos enraizados en la cultura latinoamericana son considerados ahora claramente como actos de corrupción y son señalados con el dedo acusador en los medios de comunicación. De esto participan también actores de la sociedad civil que, valientemente, intentan ejercer un cierto control sobre los “servidores” públicos y los procesos políticos. Ellos se ocupan de poner al descubierto los escándalos políticos, llevándolos también a los medios.¹¹

Por el otro, la necesidad lleva a la gente, en forma individual o como grupos sociales, a dirigirse a los partidos políticos en busca de ayuda material. Esta gente considera las relaciones clientelistas en lo personal como legítimas, exigiendo recompensas, beneficios y puestos de trabajo a cambio de su lealtad. Así, los partidos políticos se encuentran bajo presiones opuestas y son criticados y evaluados según criterios contrarios. Lo mismo ocurre con las instituciones políticas en general. En la sociedad, las expectativas no son homogé-

¹¹ La interrelación entre medios de comunicación y sociedad civil no está exenta de problemas, si consideramos que los medios se ubican políticamente más bien en la derecha, viven principalmente de los ingresos que obtienen de la publicidad de las empresas, las que a su vez dependen del tiraje vendido y que la venta, por su parte, puede ser estimulada informando sobre escándalos políticos. Si bien la sociedad civil, en cuanto a sus ideales, puede ser ubicada en el espectro de izquierda, la efectividad de sus actividades depende fundamentalmente de la comunicación medial cuyos propietarios o sostenedores económicos con frecuencia no simpatizan precisamente con la democracia.

neas. Dicho con otras palabras, detrás de la insatisfacción con la democracia real se esconden distintos tipos de exigencias. Los mismos medios generan esta ambivalencia, estando en condiciones de alimentar tanto unas como otras expectativas, convirtiéndose en canal de comunicación de las mismas o incluso en su portavoz. Esta función es cumplida por los medios con especial ahínco, no tanto haciendo un aporte para la consolidación de la democracia sino más bien dañándola.

VIII. LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: UNA RELACIÓN DIFÍCIL

Consideremos la sociedad civil como “esfera organizada de la vida en sociedad, en la cual grupos de actores dentro de un marco jurídico representan intereses y valores y dirigen al Estado demandas vistas como fines públicos” (Portantiero 2000: 34; trad. del alemán D.N.). Siendo así, ella realiza una importante contribución a la consolidación de la democracia. Para ello es necesario la existencia de un vínculo prodemocrático entre la democracia representativa y la sociedad civil. En la teoría científico-social, la mayoría de los enfoques hace alusión a tal vínculo (Lauga 1999: 280 y s.). Sin embargo, en la práctica no puede tomarse sin más este punto de partida. Norbert Lechner (1995) hizo referencia al discurso de la sociedad civil y al peligro del socavamiento de las —de por sí débiles— instituciones democráticas. En América Latina, la sociedad civil no se ha desprendido aún de su autoconcepción como fuerza autónoma y opositora frente al Estado, hoy residuo de una antigua posición y que tuvo su justificación en una época de usurpación militar del poder (Bendel 2000: 136). A esto se une el hecho de su elevación a mito: la sociedad civil se convirtió en alternativa renovada a todo lo establecido, también privilegiada ante el Estado. Esta tendencia corre el peligro de generar un desequilibrio en la relación Estado-sociedad (Sábato 2000: 16). Parece que la sociedad civil aún no ha entrado en la fase de consolidación democrática, caracterizada por los desafíos descritos más arriba y con cuya superación los actores sociales están llamados a colaborar. Estos actores sociales parecen, por el contra-

rio, estar “dándole la espalda a sus propios logros, al Estado democrático” (Maihold 2002: 40; trad. del alemán D.N.), en la medida en que como alternativa al mismo profesa la utopía de una sociedad autorregulada.

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

No se trata tampoco de negar todo aporte de la sociedad civil a la consolidación de la democracia. Se hace necesario, más bien, distinguir entre, por un lado, grupos de la sociedad civil cuyas actividades desde una perspectiva teórica de la consolidación dan que pensar y, por el otro, grupos preocupados por el Estado de derecho y la democracia, por el sistema institucional. Con relación a este último caso, puede mencionarse como ejemplo a la Asociación Civil Transparencia en Perú, que no sólo ha realizado un gran aporte a la recuperación de la democracia en ese país, sino que además se ha esforzado por un diálogo entre Estado (mandatarios), partidos (en oposición a los gobernantes) y grupos de la sociedad civil (en distancia crítica hacia ambos). Tampoco hay que cerrar los ojos ante el hecho de que muchos partidos políticos

tienen una cierta aversión a todo grupo de la sociedad civil, más aún si son vistos como contrincantes en la competencia por el poder político. De hecho, muchos grupos de la sociedad civil aspiran al derecho de voto pasivo para sus candidatos (Torres 2002: 37 y s.). En ciertos países ya se quebró el monopolio partidista para la presentación de candidatos. A tales aversiones se refirió hace poco el ex-presidente de Ecuador Rodrigo Borja al decir que los grupos de la sociedad civil pretenden ocupar el lugar de los partidos (Borja 2002: 1304). Según estimaciones internacionales como la de los funcionarios del Fondo Monetario Internacional, dados los déficits de la democracia en Latinoamérica y sus bajos rendimientos, los grupos de la sociedad civil constituirían los únicos portadores de esperanza (FMI Survey 2003: 32 [1], 10). Este tipo de comentarios incentiva la sobre-reacción de los partidos políticos frente a la sociedad civil. Es cierto que la denuncia de que los grupos de la sociedad civil estén efectuando solapadamente la “usurpación de lo político” es exagerada y refuerza la desconfianza mutua. Sin embargo, hay que reconocer que ignorando los signos del tiempo, muchos grupos de la sociedad civil se aprovechan de la debilidad institucional. Los grupos de la sociedad civil son no-partidarios, pero no deben estar “en contra” de los partidos. En América Latina, sin embargo, estos grupos se adhieren a esta divisa. Un candidato que para las elecciones hace uso de un discurso anti-partido moviliza fuerzas de la sociedad civil y así tiene grandes probabilidades de ser votado por un electorado que se encuentra decepcionado por la política y en busca de lo apolítico. Detrás de esta posición aparentemente apolítica se esconde con frecuencia la consecución particularista de intereses y valores de los más variados sectores políticos entre los que también pueden encontrarse los actores de la sociedad civil.¹²

¹² Este punto es destacado especialmente por Luis Salazar (2000:28) quien, en la siguiente cita, establece además la relación con la realidad social de los países latinoamericanos. Él ve la “sociedad civil como el lugar de formación, transformación y conflicto de una multiplicidad de factores de poder relacionados tanto con el mercado como con la política, los cuales —independientemente de sus buenas intenciones y de la conciencia tranquila de sus representantes— con frecuencia se presentan en forma tan autoritaria y arrogante como aquellos otros abiertamente políticos y financieros. Y ello sucede con mayor razón aún en sociedades subdesarrolladas, atomizadas y divididas por profundas desigualdades materiales y culturales”.

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

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

IX. EL CONTEXTO DE TRANSICIÓN Y EL COMPROMISO DE LA SOCIEDAD CIVIL

La democracia en América Latina no ha podido por sus propios medios aprobar el examen de consolidación. No ha logrado, desde la transición, aumentar ni el nivel de apoyo difuso ni el específico. Por el contrario, la satisfacción con la democracia real ha decaído signi-

ficativamente. La confianza en las instituciones ha bajado. En el centro de la explicación de la cuestión de la consolidación se encuentra, por ende, la hipótesis del déficit político-cultural. A ésta se encuentran más o menos subordinadas las restantes hipótesis.

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

En este contexto político operan actualmente los grupos de la sociedad civil en América Latina. Les resultaría fácil sumergirse en el discurso “democrático” anti-institucional, pero con una estrategia que convierte la debilidad institucional en su propia fuerza, no le harían ningún favor al desarrollo democrático. Sería una estrategia contraproducente de corto plazo acentuar desproporcionadamente la necesidad de compromiso y la participación de la sociedad civil para la profundización y consolidación de la democracia. También la sociedad civil necesita de relaciones democráticas que, a la larga, sólo pueden ser garantizadas a través de instituciones representativo-democráticas consolidadas.¹³

¹³ En este sentido se manifestó también Klaus von Beyme (2000: 67): “Para lograr e implementar sus propósitos, los movimientos bien intencionados [...] dependen del Estado de derecho establecido y sus instituciones democráticas” (trad. del alemán D.N.).

Por eso y para finalizar, no puedo más que adherirme a la observación del argentino Juan Carlos Portantiero (2000: 39): “Posiblemente haya (en América Latina, en la actualidad) ninguna tarea más importante que la consolidación de las instituciones políticas. La sociedad civil puede madurar sólo en el marco del reforzamiento de las instituciones democráticas” (trad. del alemán D.N.).

Instituciones y cultura política*

En las consideraciones siguientes me voy a dedicar a la democracia y al pensamiento sobre su reforma en América Latina. A pesar de que el desarrollo de la democracia depende de un sinnúmero de factores, en el debate académico y político, el mayor hincapié se ha puesto sobre todo en uno solo de estos factores: las instituciones y su ajuste para superar los problemas de la consolidación democrática. Esta tendencia que se ha plasmado en el auge de la ingeniería constitucional, que se basa en la convicción de la importancia que exhiben las instituciones como variables independientes en el proceso político. Así se ha pensado que el cambio del tipo de sistema de gobierno, sustituyendo el presidencialismo por el parlamentarismo, podría fortalecer la democracia.¹ De igual manera se ha pensado que reformas de los sistemas electorales para elegir presidente² y cámaras legislativas podrían ser beneficiosas para la consolidación de la democracia.

En este debate pude intervenir con algunos modestos aportes que llamaban la atención a la multidimensionalidad y la complejidad de las relaciones causales de las que depende el desarrollo de la democracia. El término multidimensionalidad se refiere a los factores de diferente orden que intervienen en esas relaciones de causalidad: factores históricos, económicos, sociales, políticos, institucionales, etc.; el término complejidad, a la cambiante interacción entre ellos y los sub-factores que operan dentro de estos ámbitos. En cuanto al análisis político, reconocer la multidimen-

* Texto revisado y ampliado de la conferencia en el Instituto Electoral del Estado de México, pronunciada el 14 de febrero de 2007.

¹ Con respecto a la debate presidencialismo versus parlamentarismo, *vid.* Nohlen/Fernández (1991, 1998) [N. del E.].

² Sobre los sistemas electorales presidenciales, *vid.* la última contribución de este libro [N. del E.].

sionalidad y la complejidad de los fenómenos significa al mismo tiempo excluir todo intento de explicaciones monocausales (*vid.* Weber 1973a). Respecto a las instituciones, hice hincapié en dos tesis que se imponen sobre todo a la hora de pensar en reformas constitucionales. La primera tesis dice que la importancia de las instituciones es relativa. Afirma que las instituciones son relevantes, pero que su real importancia depende de otros factores. Dicho a la manera del título de uno de mis libros publicado por la UNAM (2003): “El contexto hace la diferencia”. A partir de esta experiencia, mi segunda tesis dice: en el estudio y el diseño de las instituciones hay que tomar en cuenta el contexto. No existe un “sistema ideal” que se pudiera transferir o implementar sin más. El sistema preferible es el que mejor se adapte. Es decir, el que se diseña tomando en cuenta las condiciones de contexto, de lugar y tiempo. Esta tesis se sintetiza en mi “Institucionalismo Contextualizado” (título de uno de mis últimos libros, ed. por R. Ortiz Ortiz, 2006).

En este marco de mis experiencias comparativas (*vid.* Nohlen 2006a), quisiera hoy enfocar al contexto como conjunto de variables que intervienen en el efecto y destino que tengan las instituciones democráticas. Me voy a referir sobre todo a la cultura política que, ciertamente, no llena todo lo que entendemos por contexto, pero constituye una variable muy importante. Para que nos entendamos bien, en mi esquema analítico la variable dependiente sigue siendo la democracia, su fortalecimiento, la gobernabilidad democrática, el buen gobierno en función de las demandas sociales. La supuesta variable independiente la constituyen las instituciones políticas. Ellas nos interesan por dos razones: primero, por el hecho de que su configuración y cambio podrían tener efectos considerables en el manejo y éxito de la democracia respecto a los objetivos señalados y, segundo, por la idea de que sus reformas serían más fáciles de efectuar que los cambios de otras variables que intervienen en la relación causal que nos interesa, específicamente, la cultura política. Dado que la cultura política —como vamos a ver— incide mucho en el efecto que tengan las instituciones sobre el desarrollo de la democracia, voy a añadir un tercer aspecto: el problema de si por medio de reformas institucionales se puede influir en el desarrollo de la cultura política. En este análisis, la cultura política sustituye a la democracia como variable

dependiente.

El orden de mis consideraciones va ser el siguiente: primero, unas precisiones conceptuales y la exposición de la tesis central; segundo, unas referencias a la importancia de la cultura política para el desarrollo político; tercero, consideraciones acerca de los elementos que aparecen propicios para la consolidación de la democracia; cuarto, unas reflexiones sobre las posibilidades de influir en el desarrollo de la cultura política a través de reformas institucionales; quinto, unas referencias a otras variables de contexto, específicamente, del contexto mexicano; y, sexto, finalmente, unas advertencias respecto al debate sobre las reformas institucionales, sus participantes académicos y políticos, y el cuidado con el que hay que tratar el tema constitucional en consideración a nuevos peligros para la democracia que provienen desde dentro de ella misma y se manifiestan en crecientes tendencias hacia nuevos autoritarismos.

I. CONCEPTOS Y TESIS CENTRAL

Toda discusión científica sería empieza por aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves. Instituciones y cultura política son conceptos polisémicos hasta tal punto que existen definiciones que integran el primer fenómeno en el segundo y viceversa; las instituciones como parte de la cultura política y la cultura política como parte de las instituciones. En las consideraciones siguientes, separo ambos conceptos, pues me interesa la interrelación de los fenómenos que se definen. Entiendo por el primer concepto las instituciones políticas formales y los actores que operan en su ámbito, o sea los órganos constitucionales del Estado y los partidos políticos. Por el segundo concepto, cultura política, entiendo la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, esto es, una mentalidad “que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos” (Caciagli 1996: 14).

Mi tesis central es que la cultura política es actualmente la varia-

ble más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina. Esta tesis se funda en observaciones a nivel de la élite política, sus valores y su comportamiento, al igual que en observaciones a nivel de la sociedad civil y la masa del electorado, que ponen en evidencia una brecha entre el espíritu de las instituciones y el estado de desarrollo de la cultura democrática. Estas observaciones resultan del análisis de procesos políticos, de discursos, comportamientos, encuestas y eventos electorales en los diversos países de la región.

II. LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA POLÍTICA

Existe una convicción muy extendida entre los científicos sociales sobre la importancia de la cultura política para el desarrollo de la democracia. Quisiera aludir sólo a algunos estudios. Primero, a los estudios históricos que trataron de explicar el derrumbe de las democracias en Europa entre las guerras mundiales, de Italia, Alemania y España. Los argumentos se centraron en la falta de una cultura democrática, en el grado de polarización ideológica, en el discurso de confrontación y la militancia incondicional. Segundo, a los estudios empírico-analíticos de la corriente conductista, originados por Gabriel Almond y Sidney Verba (1963). Aunque en esos estudios se trabaja con un concepto reduccionista y esquemático de cultura cívica que se restringe, primero, a lo cuantitativamente operacionalizable y medible y, segundo, al grado de participación de tipo formal; dicho concepto permite, sin embargo, reconocer cambios en la cultura política dentro de un tiempo relativamente corto. Esto ha sido demostrado en el caso alemán, donde la cultura política analizada por el enfoque conductista se transformó gracias al buen desempeño del sistema político respecto al bienestar general.³ Tercero, a los estudios sobre “capital social” de Putnam (1993), medible mediante el grado de confianza al interior de las sociedades, como clave esen-

³ *Cfr.* Almond/Verba (1980) y Baker (1981); para el cambio cultural en general, *vid.* también Inglehart (1991).

cial, para construir democracias activas y alcanzar un desarrollo sostenido” (Putnam 1993:185). Se destaca que la cultura política es algo muy enraizado y difícil de construir, aunque un factor esencial del desarrollo político, económico y social de un país (*vid.* también Kliksberg/Tomassini 2000). Cuarto, a los estudios sobre el estado de desarrollo de la democracia en América Latina. En el respectivo estudio comparativo publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004), la cultura política alcanza un valor incluso categorial para diferenciar entre diversos tipos de democracia. Allí se diseña la verdadera democracia no a la manera de Robert Dahl (1971) con criterios mínimos que se limitan a la estructura estatal, sino como un orden democrático basado en una sociedad de una cultura ciudadana. Este modelo de “democracia ciudadana”, supuestamente realizado en los países occidentales industrializados, se establece como antítesis de la democracia que pudo desarrollarse hasta ahora en América Latina, que se define como “democracia electoral”. Es decir, en el estudio del PNUD la cultura política democrática es algo consustancial con la verdadera democracia. La desvinculación que se constata para América Latina genera otros tipos de democracia, democracias disminuidas, democracias de baja calidad. En este estudio, la importancia de la alusión a la cultura política no se restringe a señalar el norte de su desarrollo futuro en América Latina, como hace suponer el subtítulo de la obra y como a mí me parece adecuado, sino se instrumentaliza para una crítica a fondo de la democracia regional en su estado actual, lo que me parece sin sensibilidad histórica, pues la cultura política es algo que necesita tiempo para crecer y aclimatarse. En síntesis, la cultura política, en casi todos los enfoques, juega un rol importante en el análisis de los procesos políticos y, especialmente, en el desarrollo de la democracia.

III. ELEMENTOS DE LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Se ha hablado de la democracia liberal como una expresión de la cultura occidental. Sería necesario añadir: de sociedades de estruc-

tura industrial, las que han pasado el proceso de formación de un Estado-nación, si queremos ser mínimamente exhaustivos en la nómina de sus elementos constitutivos. Es decir, la democracia liberal no es sólo el producto de una cultura, sino en la misma medida, de cambios en otras esferas. La pregunta es, si este tipo de democracia puede florecer también en el ambiente de culturas políticas diferentes, es decir, en culturas políticas que corresponden a sociedades en vías de desarrollo, que coexisten con estructuras atrasadas, con grandes sectores de la sociedad viviendo en la miseria, con desigualdades sociales que no terminan de crecer.

En vez de fijarnos demasiado en los deficientes requerimientos de la democracia que podemos encontrar en el ámbito económico y social del mundo político que observamos, el tema de este análisis me sugiere llamar la atención sobre los elementos de la cultura política, los que se pueden considerar como propicios para la democracia:

1) El primer elemento de la cultura democrática es la confianza. Por un lado, en las reglas, en las instituciones, en los líderes, que parece en cierta medida dependiente de la confianza que, por otro lado, los miembros de una sociedad tengan en los demás. En América Latina, los grados de ambos tipos de confianza son bajos, salvo en circunstancias en que existen relaciones familiares y de amistad (compadrazgo), las que parecen ser las únicas que se acreditan en la resolución de los problemas cotidianos de la gente. El mayor inconveniente en el desarrollo de la confianza es el problema de la falta de reciprocidad. Respecto a las reglas, por ejemplo, el que no corresponde en su propio comportamiento a las reglas, lo legitima por suponer que el otro tampoco las respeta. Las experiencias cotidianas lo confirman. Por otra parte, la confianza debe tener límites. No se trata de insinuar como elemento necesario de la cultura democrática una confianza ciega en personas e instituciones. Al contrario, como señalan los *Federalist Papers*, el constitucionalismo en sus fundamentos antropológicos y de teoría política se basaba en la desconfianza. Por esto se inventaron los *checks and balances*, para superar la desconfianza respecto a posibles abusos del poder (*vid.* Hamilton/Madison/Jay 1987). Sin embargo, sin disposición a invertir confianza en los representantes y las instituciones representativas, es difícil alcanzar el grado de legiti-

dad necesario para su buen funcionamiento, de modo que por lo que se caracteriza la cultura democrática es por una ajustada balanza entre confianza ciega y desconfianza generalizada.

2) El segundo elemento de la cultura política propicia a la democracia es el que se manifiesta en la lucha y la reducción de las prácticas públicas que promueven la desconfianza. En primer lugar, es la corrupción la que produce hartazgo con la política, desafección y pensamiento anti-sistémico. Con la democracia crece una discrepancia extraña entre la norma, según la cual tendría que gobernarse el país, y la manera como se gobierna efectivamente. Esto se muestra de tal manera que los criterios de la norma se aplican para evaluar y criticar el comportamiento de los otros, mientras que el comportamiento de uno mismo, cuando ejerce un mandato o función pública, sigue regido por criterios del comportamiento tradicional, lo que se hace patente de forma paradigmática en el discurso sobre la corrupción como mal público endémico. La oposición siempre denuncia públicamente la corrupción de los que gobiernan. Cuando a ella le toca gobernar, no se porta de otra manera. En el ejercicio del poder se impone la concepción de la política que está profundamente enraizada en la cultura política de la gente: el aprovechamiento de lo público por intereses privados. ¿Por qué abstenerse de esta priorización del interés privado cuando, por fin, a uno le toca estar en estas condiciones favorables? La yuxtaposición maligna de lo público con lo privado se justifica incluso con argumentos que se fundan en necesidades funcionales, se arguye que la conducción política requiere confianza en el equipo de los ministros y altos funcionarios. ¿Y en quién se podría confiar más que en los miembros de la propia familia o clan? ¡Viva el nepotismo funcional! Existen otros intentos de legitimación de la corrupción. Es cierto que es imposible erradicarla totalmente; sin embargo, en vez de ser funcional, la corrupción es parte de la patología política. Por esta razón, en cuanto a la cultura democrática, hay que hacer énfasis tanto en la ética política como (y aún más) en los mecanismos de control. Sin lugar a duda, la corrupción socava los fundamentos de legitimidad del orden democrático.

3) El tercer elemento de la cultura democrática es la tolerancia. Tal vez no es sólo una virtud propicia para la democracia, sino una condición *sine qua non* de la democracia, pues constituye la esen-

cia del pluralismo. La tolerancia respeta a los valores ajenos, admite opiniones, ideas, actitudes, convicciones religiosas y político-ideológicas divergentes. No es un principio relativista. Quien practica la tolerancia puede tener principios y convicciones propios que prefiere frente a los principios y convicciones de otros, ante éstos se muestra tolerante aunque los considera equivocados. Empero, la tolerancia no es infinita. Involucra también el problema de definir sus límites que se inscriben nuevamente en el principio de la reciprocidad. Quien practica la tolerancia puede esperar tolerancia por parte del otro. Sin embargo, no se puede ser tolerante con los intolerantes, con los enemigos de la tolerancia, aunque reconozco que no es fácil una práctica política democráticamente aceptable para tratar con los intolerantes.

4) Un cuarto elemento propicio para la democracia es la capacidad de la élite política para construir compromisos y lograr consensos. Dolf Sternberger (1992) ha definido la democracia representativa como un orden político que, en vez de caracterizarse por la dominación, busca el acuerdo. Esta virtud se ha demostrado como fundamental en sociedades con profundos clivajes sociales. Las respectivas experiencias positivas han constituido la base del desarrollo de la teoría democrática consociacional (*vid.* Lijphart 1968). El compromiso es la antítesis de la política de la polarización y de la constante crispación, de la que se nutren mutuamente los extremos. El compromiso niega la percepción de la política como una relación schmittiana entre amigos y enemigos, la idea que una parte tiene que vencer a la otra, o que la oposición tiene que negarle la sal y el agua al gobierno, posturas tan perjudiciales para el desarrollo pacífico de la democracia. Por el lado de la minoría, el compromiso es una forma de participación en las decisiones políticas aún siendo minoría y, por el lado de la mayoría, es la forma de ampliar el apoyo y la legitimidad de las políticas públicas consensuadas. La cultura del compromiso requiere cierta racionalidad en la controversia política, en el discurso político. Se sabe que el discurso político no aspira a la verdad, aunque a menudo la posición ideológica propia sea presentada como la verdad y la del otro como mentira. En política, la verdad es la que se construye a través de opiniones compartidas (*vid.* Berger/Luckmann 1986), y el mayor interés de los partidos políticos y candidatos consiste en

sumar votos. La cultura del compromiso se funda en valores, normas y en una práctica discursiva orientada al entendimiento y acuerdo. Es cierto que la forma política prevaleciente en América Latina, el presidencialismo, no es muy propicia al acuerdo entre grupos diferentes. Dado que por razones que he expuesto en otra oportunidad, el presidencialismo parece irrenunciable en la región, he insistido mucho en la necesidad de mejorar la capacidad de formar compromisos, institucionalizada por ejemplo en forma de gobiernos de coalición. En efecto, se observan nuevas prácticas en el presidencialismo renovado (*vid.* Nohlen/Fernández 1998), que son de origen parlamentario, sin que se produzca un cambio en la forma de gobierno. Sin embargo, no basta que la élite política perciba esta renovación de forma positiva. Es necesaria una comprensión más extendida de esta práctica propicia al aumento de la gobernabilidad democrática que incluya a la sociedad y a los medios de comunicación. Bolivia es buen ejemplo para mostrar la virtud y el fracaso de tal estilo. Por un lado, una política basada en coaliciones hizo andar la democracia a partir de mediados de los años 1980 y, por el otro, la no comprensión adecuada de esta virtud por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación en medio de diversos problemas de desarrollo económico y social, hizo colapsar, a principios del nuevo siglo, el sistema de partidos políticos identificados con este modelo democrático.

IV. REFORMAS INSTITUCIONALES Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE UNA CULTURA POLÍTICA MÁS ACORDE CON LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Ahora voy a considerar el alcance de posibles reformas institucionales para promover cambios de la cultura política más propicias para la consolidación democrática. Estas consideraciones surgen de dos premisas. Primero, un cambio de mentalidad no puede ser implementado por medidas institucionales o administrativas de forma directa. Dado que este cambio es más bien el resultado de un proceso de acostumbrarse a las prácticas y modos de pensar de la cultura política democrática, tal vez reformas institucionales

puedan influir de forma indirecta. Segundo, este proceso de cambio, animado por reformas institucionales, es un proceso siempre amenazado en la medida que se produce en un entorno social aún ajeno a tal mentalidad, que se manifiesta en los valores y comportamientos no democráticos que predominan invariablemente en el resto de las instituciones sociales (familia, iglesia, administración pública, organizaciones de la sociedad civil, etc.).

1) Un primer campo de medidas institucionales puede consistir en abrir más canales de participación. Medidas de mayor inclusión han sido la opción prioritaria en la gran mayoría de países, correspondiendo a las demandas por parte de la sociedad civil, por ejemplo, a través de reformas electorales, a través de la introducción de mecanismos de democracia directa, a través de la transferencia de competencias a niveles subnacionales y a través de la participación directa de la población en la toma de decisiones a nivel municipal.

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

Respecto al mecanismo de referéndum, es importante señalar que en el marco de una democracia moderna no existe incompatibilidad entre los elementos representativos y plebiscitarios de participación política. Es cierto, por lo demás, que los mecanismos de participación directa del electorado en la toma de decisiones pueden completar y profundizar la democracia. Sin embargo, lo que no se justifica empíricamente es sobreestimar su efecto positivo. En primer lugar, es justamente la participación del electorado en los referéndums la que invita a dudar. En términos generales, el electorado se muestra menos interesado en el mecanismo de parti-

cipación directa que se propone a veces como instrumento institucional de defensa de los intereses de los representados frente a los representantes (la clase política, la partidocracia, los “corruptos”, etc.). El abstencionismo en los referéndums suele ser bastante alto, a menudo mucho más alto que en actos electorarios. Se evidencia una gran brecha entre teoría y empírea de la participación, según los principios representativos y plebiscitarios de participación que los propulsores de los mecanismos de democracia directa no consideran en absoluto. En segundo lugar, es conveniente llamar la atención sobre el reduccionismo obligatorio en el planteamiento de la pregunta que el electorado tiene que contestar en términos de un “sí o no”. Mientras que los problemas a resolver necesitan cada vez con mayor intensidad respetar múltiples intereses y consideraciones cualitativas (de medida), conforme al mayor reconocimiento de la heterogeneidad social y del pluralismo político así como de la obligada protección de las minorías, se propone un mecanismo sencillo (de medición) que favorece a la mayoría cuantitativa. En tercer lugar, la respuesta depende mucho de cómo se estructura la pregunta. Dado que el referéndum no está exento de intereses políticos, muchas veces de intereses de poder, el mecanismo se presta a la manipulación por parte de los que lo pueden iniciar. En cuarto lugar, la motivación del voto por un “sí” o por un “no”, a menudo, no se refiere principalmente a la pregunta planteada, sino a otras circunstancias. La decisión a tomar se desvirtúa en función de expresar un voto sobre la acción del gobierno en general o sobre “el sistema”, un voto de desaliento, frustración y protesta. Finalmente, respecto a América Latina, las experiencias han sido ambivalentes. Daniel Zovatto (2007), por ejemplo, duda acerca de la funcionalidad empírica que han demostrado los mecanismos de democracia directa en América Latina.

Respecto a la transferencia de competencias a niveles subnacionales, la bondad que se atribuye a las reformas de descentralización no se materializa tan fácilmente. No cabe duda que la idea federalista sigue siendo válida. Un sinnúmero de países confirman esta tesis. Sin embargo, es imperioso contextualizar, tomar en cuenta las precondiciones necesarias para que tales reformas tengan el éxito esperado. En Bolivia, por ejemplo, con el proceso de

municipalización se han detectado grandes deficiencias en el manejo de la administración de recursos, lo que ha debilitado el proceso. Parece que la mentalidad tradicional incide más en los resultados de tal reforma, que las reformas mismas en el cambio de mentalidad. En España, por ejemplo, se observa a nivel local un mar de corrupción, es decir, se observa la extensión de un mal que apareció primero a nivel nacional y aceleró el fin del gobierno de Felipe González. Por otra parte, el discurso sobre la corrupción comprueba la importancia de la cultura política, pues se está cambiando de un discurso que se dirigía a la lucha contra la corrupción, por uno que se dirige a señalar quién es más corrupto: el Partido Popular o el Socialista.

Respecto a la participación directa en la toma de decisiones políticas a nivel municipal, han sido muy aplaudidos los respectivos intentos de organizar esta participación de los ciudadanos, por ejemplo, en Brasil. El argumento en contra era la duda acerca de su funcionalidad. Estudios comparativos enseñan, sin embargo, que el desempeño no ha sido peor que en ciudades gobernadas con un estilo modernizante-tecnócrata (Zimmermann 2006). Es interesante el desenlace político en la ciudad modelo Puerto Alegre. El partido que introdujo la administración participativa perdió las elecciones municipales. Es decir, el propio electorado a través del mecanismo representativo juzgó de alguna manera negativamente el mecanismo de participación directa. El *surplus* (la ventaja comparativa) consistía solo en la mayor participación que por cierto es un gran valor. Sin embargo, el verdadero valor de la mayor participación a través de la desconcentración administrativa y de la descentralización política depende mucho de la cultura política.

2) Un segundo campo de reformas institucionales puede consistir en medidas de fortalecimiento del Estado de derecho, por ejemplo, creando instituciones autónomas que procuran un desarrollo del proceso político conforme a los estándares del Estado de derecho. Esta mayor institucionalización ha tenido lugar en América Latina —especialmente en México— y ha tenido sus frutos, lo que se demuestra en la rutina técnica con la que se celebran elecciones en América Latina hoy en día. En algunos países, los consejos electorales se renovaron y han sido reconocidos como líderes en el desarrollo de la administración pública según patrones de ética y

efectividad. Sin embargo, se observan procesos inversos, por ejemplo en Venezuela, cuna de elecciones libres y competitivas durante la época autoritaria de América Latina, donde hoy el Consejo Nacional Electoral aplica el sistema electoral de manera tal que ha llegado a lesionar la constitución. Esto ocurre incluso con la permisividad del Tribunal Constitucional (*vid.* Kornblith 2006). En México específicamente, a pesar de la enorme inversión en el perfeccionamiento de su administración y justicia electoral, hemos presenciado recientemente el mayor cuestionamiento de un resultado electoral en Hispanoamérica desde la redemocratización. Sorprende la irresponsabilidad, tanto dentro de las instituciones competentes como fuera de ellas, con la que se pone en peligro el gran avance en la cultura electoral del país. Dada la alta probabilidad de que López Obrador perdiera las elecciones presidenciales por su equivocada estrategia electoral (*vid.* Granados Roldán 2006) y no por un supuesto fraude, el rechazo del resultado electoral por parte de este político y de sus incondicionales, es un buen ejemplo de cómo se ha incrustado la desconfianza y cómo se está instrumentalizado para objetivos políticos. Me gustaría recordar aquí que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM había organizado a principios de abril de 2006 un seminario sobre el tema de elecciones con resultados estrechos. El motivo del seminario era analizar, en base de experiencias internacionales, el probable escenario mexicano de un resultado estrecho que preocupaba a los académicos por la incertidumbre sobre su aceptación —escenario que efectivamente se confirmó en las elecciones del 2 de julio—.

3) Un tercer campo de reformas institucionales para influir en el desarrollo de una cultura política, puede consistir en medidas dirigidas a mejorar los mecanismos de control de la vida política. Esta idea se materializó, por ejemplo, en la creación de instituciones como el Tribunal Constitucional, el Ombudsman e instituciones que facilitan el acceso a informaciones sobre la actuación de las instancias públicas así como en una legislación, por ejemplo, respecto a los partidos políticos, que prescribe mayor transparencia en su organización interna y en la competencia electoral entre ellos. Me parece que estas reformas pueden contribuir a cambiar el discurso de desconfianza, siempre que no se magnifiquen (en los

medios de comunicación), por ejemplo, los hechos de corrupción —los que obviamente tienen que ver con la condición humana—, sino que se haga hincapié en los mecanismos institucionales previstos para revelar prácticas corruptas y sancionarlas en el marco del Estado de derecho. Este podría ser el camino para combatirlas.

4) Un cuarto campo de reformas institucionales ofrecen medidas para intensificar el compromiso de mandatarios y funcionarios de rendir cuentas, la *accountability* horizontal y vertical. La responsividad horizontal se ha incrementado por el aumento del poder del parlamento en las relaciones con el presidente; la vertical, por el mayor pluralismo político que ha propiciado la alternancia en el poder. Es en este campo de las relaciones ejecutivo-legislativo, parece existir mayor espacio para patrones de comportamiento diferentes, propicios a una mayor gobernabilidad democrática. Sin embargo, es allí donde la cultura política tradicional demuestra su mayor resistencia a cambios sustanciales. En varios países, el conflicto entre ambos poderes ha producido intervalos en el proceso constitucional. Respecto a la responsividad vertical, en el caso de México, una necesidad de reforma se impone: abandonar la no-reelección inmediata de los parlamentarios. Es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad y de la responsividad, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamiento de su representante. Con frecuencia me oponen el argumento del contexto mexicano, el legado de la revolución, etc. Sin embargo, no consideran que el contexto de la revolución a principios del siglo veinte no es el de hoy, casi cien años más tarde (*vid.* Nohlen 2006c).

5) Un quinto campo de reformas institucionales ofrece medidas que procuran mayor equidad en la competencia política. En esta área se centran las reformas promovidas a través de una legislación que regula de forma más equitativa la financiación de los partidos políticos, de las campañas electorales y el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Aunque estas reformas parecen adecuadas, no hay que perder de vista que la equidad es un concepto muy ambivalente y un objetivo casi imposible de realizar de manera que todos y cada uno de los actores se sienta respetado en sus intereses de forma equitativa. Es difícil pensar que la efectiva o supuesta falta de equidad no sea un argumento en el debate políti-

co. Por otra parte, se tiende a involucrar en la controversia a las instituciones que tienen que velar por el respeto de las reglas establecidas, de modo que la propia cultura política pone límites a los efectos que tales reformas institucionales puedan ejercer sobre ella.

6) El sexto campo de cambio de mentalidad es la capacitación política, o sea la creación de instituciones que enseñan los valores, las reglas y los patrones de comportamiento de los ciudadanos acordes con la democracia. Este proceso debe empezar en la escuela, pero es una tarea de educación continua (*continuing education*). Tiene como premisa el hecho de que el rol de los ciudadanos en la democracia es mucho más exigente que en regímenes autoritarios, pues a través del sistema de representación son ellos los autores del derecho y no solamente sus receptores. A partir de esta responsabilidad, es importante procurar su solidaridad con el orden democrático, porque la democracia se legitima en primera instancia por el propio proceso de inclusión participativa de sus ciudadanos en la formación de las decisiones políticas, vinculantes para ellos mismos. Para su permanencia y profundización, es importante que la cultura política de la democracia representativa eche raíces en las cabezas y los corazones de los ciudadanos.

V. OTRAS VARIABLES DE CONTEXTO Y LA REFORMA INSTITUCIONAL

No cabe duda que existen múltiples factores de contexto a considerar, factores históricos, económicos (nacionales e internacionales), sociales, culturales, políticos, etc., que se diferencian según lugar y tiempo. La cultura política llena solamente una parte del concepto contexto que es el que alberga a todos. Vamos a revisar rápidamente estos factores para ver, en qué medida reformas institucionales pueden tener incidencia en su impacto sobre el desarrollo de la democracia.

Las variables que provienen del ámbito internacional tienen un alto grado de similitud, pero sus efectos ya se pueden diferenciar

mucho porque se juntan o enfrentan con variables nacionales cambiantes. Esto excluye recetas de reformas institucionales idénticas para todas las naciones. Por otra parte, hay tendencias en el pensamiento internacional que obviamente se reflejan a nivel nacional, como por ejemplo, en el área de los derechos humanos y su garantía que ha originado legislaciones nacionales al respecto. Otro ejemplo es el voto en el exterior que, por lo demás, en el caso específico de México, tenía su significado en el fenómeno de la creciente migración. En el caso de Europa se observa la creciente europeización de instituciones y políticas nacionales. Parece conveniente reformar las instituciones y ajustarlas a las variables políticas de origen internacional, sin que esto signifique una completa descontextualización nacional.

Respecto al tipo y funcionamiento de la democracia, puede tener importancia la estructura social, por un lado, la estratificación social y, por el otro, la composición cultural, étnica y religiosa de la sociedad. Además, puede tener importancia la relación de poder entre las fuerzas políticas. Estas variables determinan en buena medida si la democracia adquiere un carácter confrontacional o consociacional —conforme a esta disyuntiva se ha establecido la dicotomía más importante en el área del moderno gobierno comparado (Lijphart 1968)—. Con los cambios que se han producido en el ámbito cultural, en el reconocimiento de la diversidad, parece conveniente reformar las instituciones para que correspondan mejor a estas nuevas realidades constructivistas, por ejemplo, sustituyendo un tipo de democracia por otro. En este sentido se han producido reformas de sistemas electorales que sustituyeron el sistema mayoritario por el proporcional, sobre todo, sistemas electorales clásicos por sistemas combinados (*vid.* Nohlen 2004a).

Respecto a la estructura institucional, al funcionamiento y al grado de satisfacción con la democracia, importan mucho las expectativas generadas por la transición a la democracia y también su impacto en la competencia política. Respecto a las expectativas, se constata que entre más se mejoran las condiciones políticas, más se articula el descontento con ellas y, específicamente, con su funcionamiento. Ya Alexis de Toqueville decía en su momento, refiriéndose a las circunstancias pre-revolucionarias en Francia: ha disminuido el mal, pero ha aumentado la sensibilidad. Este fenó-

meno bien conocido —la teoría empírica de la revolución lo ha descrito y comprobado a través de sus estudios comparativos— se observa también respecto al desarrollo de la democracia en América Latina. Las demandas han aumentado, los ciudadanos pueden articular su crítica más fácilmente. Parece conveniente corresponder a esta crítica aunque sea sobredimensionada y pensar en cambios institucionales, siempre que se mantengan los prerrequisitos necesarios de funcionamiento de la democracia. Sin embargo, se observa una tendencia a considerar sobre todo reformas que fomentan la participación, lo que se expresa en mayor pluralismo y más elementos de democracia directa. Se descuida a menudo fortalecer también el funcionamiento del sistema político. La falta de gobernabilidad, en términos de garantizar un desempeño gubernamental capaz de corresponder a las demandas sociales, parece más que nunca el talón de Aquiles de la democracia en América Latina, hoy en día.

Respecto al impacto de la transición sobre la competencia política —y refiriéndome explícitamente a México— no cabe duda que el pluralismo político abre nuevas perspectivas de carrera política fuera de las estructuras tradicionales. Rompe vinculaciones existentes hasta la fecha, inspira y empuja reajustes. Este efecto toca especialmente a la elite política. Ella se enfrenta a una situación de competencia totalmente distinta. Mientras que en tiempos autoritarios la carrera —que se buscaba principalmente en el ámbito del Estado— dependía del poderoso de turno en el partido casi único, ahora se presentan alternativas. Las élites políticas buscan su partido según las posibilidades que se les ofrezcan para hacer carrera política. Allí puede resultar necesario legislar para impedir fenómenos como el transfuguismo. La carrera, sin embargo, se produce ahora incluyendo otro actor, el electorado, al cual se dirige el discurso político. Su impacto directo o mediático, su éxito, se mide en votos. Bajo estas condiciones, la rivalidad de las élites se abre a las masas, integra e instrumentaliza su cultura política en la lucha por el poder. En este contexto, las instituciones empiezan a jugar un rol diferente. Los políticos que tienen limitadas sus posibilidades de ascenso político, responsabilizan a las instituciones por su mala suerte. El político que está o se siente bloqueado es el que más critica a las instituciones vigentes. ¿Es conveniente repen-

sar la estructura institucional en miras de las nuevas condiciones de competencia entre las élites políticas? Parece que sí, siempre manteniendo en consideración criterios funcionales. En otra oportunidad, pude reflexionar sobre reformas que atañen a las relaciones ejecutivo-legislativas, al sistema electoral para presidente y congreso (Nohlen/Fernández 1998; Nohlen 2006b).

Respecto a la satisfacción con la democracia cuando es joven, importa mucho la orientación básica de sus políticas públicas, pues estructura institucional y política pueden aparecer consustanciales. Así, la democracia liberal puede identificarse con el neoliberalismo y esa confusión —protagonizada por algunos sectores académicos y políticos de izquierda— puede causar el rechazo de la democracia representativa por los sectores sociales que se sienten amenazados o vulnerados por la política neoliberal. Su voto tiende a ser captado por los políticos que ven su horizonte limitado por las instituciones vigentes. De esta manera puede originarse una nueva forma de enfrentamiento entre élites políticas, entre los que se mueven dentro o fuera del sistema institucional establecido. ¿Es conveniente el cambio de la estructura institucional correspondiendo a la crítica de las élites anti-sistema con base electoral de masas? Allí hay que reconocer bien los límites, los límites de un compromiso con los que rechazan el compromiso, el límite de la tolerancia con los que son intolerantes. Volveré al tema más adelante.

VI. EL DEBATE SOBRE REFORMAS INSTITUCIONALES

Lo que es cierto para la política en general es válido también para el debate sobre la reforma política. En ella participan personas con muy diferentes ideas que representan toda la gama de los diferentes elementos de cultura política. La mayor diferencia es entre los que piensan en términos de profundizar la democracia representativa y los que profesan otra idea que poco tiene que ver con la democracia en términos de pluralismo político, de división de poderes, de respeto a los demás poderes, de mandato limitado en el tiempo, etc.

La reseña de los posibles campos de reformas institucionales para directa o indirectamente fortalecer la democracia, su gobernabilidad y consolidación, da a entender que el margen de medidas con perspectivas de producir cambios sustanciales y permanentes es reducido. Esta situación me lleva a repetir mis reservas frente a diversos tipos de pensamiento reformista que participan en el debate:

1) Frente a los institucionalistas, que hacen depender todo de las instituciones y mantienen su visión monocausalista. Están siempre dispuestos a ver la causa de todo lo malo en las instituciones vigentes y preconizan reformas de manera indiscriminada.

2) Frente a los normativistas, que creen disponer del mejor modelo teórico y de poder implantarlo en cualquier lugar. Las crisis políticas les ofrecen las respectivas oportunidades.

3) Frente a los difusionistas, que parten de modelos empíricos que quieren transferir a otros países. No perciben la diversidad de contexto que puede causar que la copia tenga efectos muy diferentes al original.

4) Frente a los contrafácticos, que opinan que la historia hubiera tenido otro rumbo si este u otro arreglo institucional hubiera sido diferente, argumento que les induce a proponer la reforma que supuestamente hubiera evitado el desenlace fatal. El argumento contrafáctico tiende a la monocausalidad y no expresa ninguna causalidad comprobada. La receta a la misma terapia supone, por lo demás, que la historia se repite, y peca de un pensamiento reduccionista.

5) Frente a los racionalistas, que juegan con un set de instituciones según ciertos parámetros de conductas, para ver cómo se interrelacionan entre ellos. De allí sacan sus conclusiones. Sin embargo, la realidad es más compleja. La política no se efectúa lógicamente, no es estática. Cambian las mayorías. Los actores políticos tienen varias y diversas preferencias.

6) Frente a los formalistas, entre los comparativistas que tratan de averiguar cuantitativamente, cuáles instituciones han pasado la prueba. A pesar del alto valor de información, el valor medio no indica ninguna solución para el caso concreto. Se desatiende también el contexto, tanto respecto a los efectos específicos del ele-

mento institucional como respecto a las preferencias de los actores políticos.

Nos hemos referido, hasta ahora, sólo a tipos de participantes más bien académicos en el debate sobre reformas institucionales que, por lo demás, en el fondo quieren el bien, el fortalecimiento de la democracia, su profundización, superar sus defectos, alejar daños y aumentar la gobernabilidad y la legitimidad del orden político. Por otra parte, estos participantes parecen bastante neutros respecto a quienes se ven políticamente favorecidos por las reformas y a la orientación de las políticas públicas que estas puedan incluir.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que participan también en el debate sobre reformas institucionales actores políticos que las aprecian con ojos diferentes, desde la perspectiva del poder, o desde el punto de vista político estratégico. Los actores políticos miden las ventajas y desventajas de las posibles reformas con criterio político en un marco conceptual que define a las instituciones no sólo como reglas, sino como instrumentos en la lucha por el poder. En este ámbito de participantes en el debate hay que diferenciar entre actores políticos que con sus ideas de reforma institucional se mueven dentro del molde de la democracia pluralista y, otros, que ya no, que practican un discurso anti-sistema y aprovechan el ambiente de frustración con el funcionamiento de la democracia y de confusión acerca de lo que es la democracia para plantear reformas constitucionales, vinculadas con cambios en la orientación de las políticas públicas. Sus proyectos de reforma significan en el fondo sustituir el sistema vigente por otro.

Respecto al primer tipo de actores políticos es normal que los políticos esperen de las reformas algo para sí mismos y su partido. Por este motivo, sus aportes se refieren sobre todo a la coyuntura política, al momento actual. El mayor impedimento para que resulte una reforma, es que los actores temen perder más que lo que puedan ganar con ella. Por otra parte, es sorprendente la cantidad de casos en los que los políticos se equivocan en su cálculo. Reformas que han iniciado y legislado para su propio provecho, a menudo favorecieron en la práctica a los que se opusieron a ellas porque las percibieron como dirigidas en su contra. La historia de

las reformas de los sistemas electorales está llena de estas paradojas, piénsese sólo en la última reforma italiana de Berlusconi.

Los motivos para criticar a las instituciones son muy diversos. Tienen en común el pensamiento de los políticos que creen que las instituciones les son perjudiciales. La crítica sirve para ocultar su propio fallo, la pérdida electoral, por ejemplo, o el insuficiente desempeño en el gobierno. Los gobernantes lamentan la restricción que ejercen las instituciones sobre la acción política. A veces esta crítica transforma a las instituciones en generadores de conflicto. En la medida en que la crítica a las instituciones rinde políticamente, ella es parte de la competencia política misma, situación que a su vez genera la inestabilidad institucional y es expresión de una considerable falta de cultura institucional. En tales condiciones, es difícil pensar que reformas institucionales, aunque representen avances de primer orden, tengan una valoración constante conforme a su excelencia. Me parece que la reforma electoral mexicana de 1996 y la crítica al desempeño del IFE y TRIFE en las últimas elecciones es un buen ejemplo. La privación de confianza en las instituciones lleva a que pierdan la capacidad de cumplir con su principal función: resolver conflictos.

Respecto al segundo tipo de políticos que participan en el debate sobre reformas institucionales, sus críticas a las instituciones tienen un alcance mucho mayor, destructivo para la democracia liberal. En la actualidad, sus representantes imputan a las instituciones democráticas vigentes que están vinculadas con un cierto tipo de política económica, el neoliberalismo. Su crítica a las instituciones la sostienen en perspectivas de un voto masivo contra tal opción de política económica, vinculadas con acciones concretas de protesta en la calle que ejercen presión sobre las instituciones representativas. Promueven un concepto de democracia diferente, el de la democracia participativa que genera mucha confusión, porque puede, por un lado, consistir en elementos que se ajustan bien a la democracia representativa —como, por ejemplo el referendo— y, por el otro, porque puede ser definido como un concepto de democracia que sustituye a la democracia representativa. Los representantes de este otro concepto de democracia invocan el diálogo directo con el pueblo (los manifestantes) y acciones directas en la calle (bloqueos de la infraestructura). El lema: “abajo con las ins-

tituciones”, expresa de manera clara su pensar anti-institucionalista. Contando con el apoyo de manifestaciones de masas, se oponen a decisiones tomadas por las instituciones correspondientes, como el presidente, el parlamento, los órganos judiciales, etc., en ejercicio. Así tratan de impedir el funcionamiento del sistema político vigente y ofrecer, a través de su programa populista, una alternativa de políticas públicas que dé mayor atención a las demandas sociales. Si ganan las elecciones, ponen en marcha un proceso de reforma constitucional. Observando lo que está pasando en algunos países de América Latina, ya se puede hablar de un guión político: se organiza primero un referéndum sobre una reforma constitucional, después se celebran elecciones para una asamblea constituyente, se aprueba una nueva constitución que abre el camino hacia el establecimiento de un régimen autoritario. Pues todo este proceso está acompañado de un discurso confrontacional, de un desmontaje del Estado de derecho, de intervenciones del Ejecutivo en los demás órganos del Estado, y de manifestaciones en la calle, organizadas desde esferas del Ejecutivo en favor de lo que son los planes de gobierno. “Toda mención a la ley es para ellos complicidad con el neoliberalismo” (Lazarte 2006: 24). Se trata de un modelo de inversión autoritaria relativamente nuevo en América Latina. Consiste en que los enemigos de la democracia pluralista se aprovechan de los mecanismos democráticos para alcanzar el poder y para liquidar a la democracia a través de un proceso que llaman refundación constitucional.

Cuando las élites políticas luchan incondicionalmente por el poder y logran alcanzarlo, la invocación de la cultura pierde todo sentido real. La confianza, la tolerancia, el compromiso, el consenso ya no cuentan, aún menos las reglas de la democracia representativa. Un ejemplo llamativo puede ser observado actualmente en Bolivia. Evo Morales y el MAS, segundos en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2002, bloquearon en la calle el gobierno de dos presidentes y llevaron a Bolivia al borde de la ingobernabilidad. Las elecciones de 2006, que apenas lograron realizarse como instrumento para resolver el conflicto, le aportaron a Evo Morales un amplio apoyo como a ningún presidente anterior para gobernar el país. Sin embargo, esta mayoría no le parece suficiente. Se escucha nuevamente, como en tiempos pre-

autoritarios, la frase: hemos ganado el gobierno pero no el poder. El gobierno pone en marcha la calle para liquidar a los poderes constitucionales que aún impiden ejercer un poder ilimitado. De nuevo se escucha, esta vez por parte de miembros del gobierno, que el camarada Mauser va tener la palabra cuando no se decida la cuestión del poder definitivamente en su favor. Permanentemente se intensifica el conflicto, por ejemplo, a través de politizar más la cuestión étnica y de lanzar denuncias repetidas de “conspiraciones” o anuncios de golpes de Estado. El modelo de este proyecto anti-democrático ha sido diseñado por Hugo Chávez. El mayor peligro para la democracia en América Latina proviene actualmente de una cultura anti-democrática que se ha organizado, que está equipada con un pensar estratégico y que dispone de una masa de militantes incondicionales.

En términos generales, no existen para la democracia arreglos político-institucionales para resolver los problemas políticos que se fundan en una cultura política adversa a la democracia, en una desconfianza generalizada, en la intolerancia, en la extrema polarización ideológica y en el rechazo a cualquier compromiso. Para poder permanecer y florecer, la democracia necesita un *humus* diferente. En la actualidad necesita por sobre todo de individuos, académicos y políticos, que perciban el peligro al que está expuesta por parte de sus enemigos que sin pudor se mueven detrás de objetivos anti-democráticos, aprovechando el ambiente tolerante del orden democrático establecido.

Necesita de participantes en el debate que sepan manejar la cuestión de las reformas institucionales dentro de ciertos límites compatibles con su propia sobrevivencia.

Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia*

I. INTRODUCCIÓN

El título de esta disertación abre una perspectiva de análisis que es típica para investigaciones politológicas. Consiste en establecer una relación causal entre los fenómenos estudiados, es decir aquí, entre la jurisdicción constitucional y la consolidación de la democracia. ¿Cuál es el efecto que tiene la jurisdicción constitucional sobre la consolidación de la democracia? De forma análoga, la Ciencia Política ha estudiado la relación causal entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, llegando a precisar en qué condiciones la variable independiente ejerce tales u otros efectos sobre la variable dependiente.¹ ¿Podemos proceder analíticamente de forma parecida respecto a nuestro tema de hoy? ¿Podemos esperar llegar a semejantes alcances, aunque la relación parezca más compleja y, como tal, menos susceptible a mediciones empíricas?

La pregunta parece aún más pertinente dado que nuestro tema está prácticamente ausente en la literatura politológica. Consideraciones sobre la consolidación de la democracia se refieren al mundo de las democracias de la tercera ola y, respecto a este grupo de países, raras veces involucran la jurisdicción constitucional como objeto relevante. En el ámbito del derecho público, allí sí encontramos este tipo de referencias, incluso en rápido aumento, las que, sin

* Versión ampliada de la conferencia magistral pronunciada en el Simposio “El papel de los Tribunales Constitucionales en la Consolidación Democrática”, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrado en México el 17 de octubre de 2007.

¹ Cfr. Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ra. ed., FCE, México, 2004.

embargo, se caracterizan por su grado de generalización y una tendencia a sobrevalorar o subestimar la importancia de la jurisdicción constitucional en sus efectos sobre la consolidación de la democracia.

Nuestro conocimiento proveniente de la experiencia nos dice que la relevancia de una variable considerada como independiente respecto a otra dependiente en el campo de las ciencias humanas, es siempre relativa. Así, en la primera parte de mi conferencia me dedicaré a la multidimensionalidad del problema, refiriéndome a los factores que influyen en el proceso de la consolidación de la democracia. Por experiencia sabemos también que la relación enfocada depende de los conceptos que se aplican, en nuestro caso, del concepto de democracia y del concepto de consolidación que tengamos. En este sentido y en segundo lugar, haré una introducción sobre la multidimensionalidad de los conceptos y en la relevancia que dentro de los diferentes conceptos alcanza la jurisdicción constitucional. Nuestro conocimiento empírico nos dice, además, que a menudo se establecen interdependencias entre las variables observadas. Así, en tercer lugar, mis consideraciones apuntarán a la interrelación recíproca (*Wechselwirkung*) entre democracia y jurisdicción constitucional, destacando el carácter político de su relación. Por último, por experiencia sabemos que el contexto importa. Tal vez conocen mi obra *El contexto hace la diferencia*, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,² en el que hice énfasis en la necesidad de diferenciación³ entre instituciones y contexto, demostrando además cómo el contexto interviene en los efectos que exhiben las instituciones.⁴ Lo mismo puede hacerse valer para el derecho. Como apunta José Alfonso da Silva,⁵ “la misma norma o el mismo texto normativo

² Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia*, UNAM, México, 2003.

³ Conforme con Spencer-Brown, G., *Laws of Form*, Allen and Unwin, Londres, 1969.

⁴ Vid. también Nohlen, D., *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, México, Porrúa/UNAM, 2006; y Ortiz Ortiz, R. y Reynoso Núñez, J., “Dieter Nohlen y el estudio de la democracia y las instituciones políticas en América Latina”, en: López Rubí Calderón, J. R. (coord.), *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2007, pp. 17-57.

tiene un sentido o significado diferente cuando está situado en contextos diferentes”. Enfocando en seguida las funciones de la jurisdicción constitucional, me dedicaré, primero, a los requisitos irrenunciables que tienen que darse y las condiciones favorables que fomentan el cumplimiento de sus funciones por parte de los tribunales constitucionales y, segundo, entraré en algunos ámbitos de la jurisdicción constitucional en búsqueda de su relevancia para la consolidación de la democracia. Finalmente, terminaré mi exposición afirmando el carácter circular de la relación entre jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia, resumiendo algunas de las afirmaciones que de manera diferenciada se han hecho con respecto a ella.

De la estructura de mi conferencia se desprende que —aunque siendo institucionalista— no me va interesar hoy el diseño institucional de los tribunales constitucionales (su modelo, su composición, sus competencias, sus reglas procesales que, obviamente, difieren según los casos y, sin lugar a duda, tienen efectos relevantes), sino su relación funcional en el sistema y en el proceso político. Tampoco nos interesa aquí el origen kelseniano o austriaco de la jurisdicción constitucional y la diferencia de su versión europea con el *judicial review* estadounidense, objetos tantas veces tratados y recapitulados en los recientes trabajos comparativos.⁶ El enfoque funcionalista tiene en su centro el papel real de la jurisdicción constitucional en el sistema político.⁷ Su aplicación se ve aún más fundamentada por la reciente tendencia en el derecho público de tematizar no tanto el Estado, ni el Estado de derecho, ni el Estado

⁵ Da Silva, J. A. *Comentário contextual à constituição*, Sao Paulo, Malheoros Editores, 2005, p. 17.

⁶ Vid. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* y la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*; así como, los recientes libros colectivos sobre la materia, por ejemplo García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coord.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson y otras, Madrid, 1997; Ferrer Mac-Gregor, E. (coord.), *Interpretación Constitucional*, 2 tomos, México, Porrúa/UNAM, 2005; Palomino Manchego, J. F. (coord.), *El derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*, 2 tomos, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2005.

⁷ Grimm, D., “Jurisdicción Constitucional”, en: *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, dos tomos, Nohlen, D., et al., Porrúa, El Colegio de Veracruz, México, 2006, p. 793.

social, sino el Estado constitucional en sus dimensiones funcionales.⁸ De igual manera se observa en la Ciencia Política la tendencia de tematizar no el Estado, sino las instituciones y la estructura institucional, es decir, de observar lo público en un nivel en el que es posible precisar más los objetos de estudio y tratarles como variables en su interrelación causal. Así, los tribunales constitucionales se encuentran en el mismo nivel de las demás instituciones constitucionales (aunque la jurisdicción constitucional en América Latina no siempre tiene un estatus autónomo, separado de la jurisdicción ordinaria).

II. MULTIDIMENSIONALIDAD DE LOS FACTORES EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN

En el caso de la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos, intervienen factores de contexto que explican el porqué no existe una relación lineal entre ambos fenómenos. En el caso que estudiamos, tampoco se da este tipo de relación causal. Existen varios factores muy relevantes que a su manera pueden tener altísima importancia para la consolidación de la democracia, incluso para el tipo de régimen político. En comparación, de entre estos factores, el papel de los tribunales constitucionales parece débil. Sin embargo, esta consideración no debería irritarnos, pues conforme con la teoría del caos, factores de primer orden por sí mismos no tienen que ejercer necesariamente grandes efectos, mientras que mínimas modificaciones provenientes de factores secundarios pueden tenerlos, percibidos sobre todo si el análisis integra perspectivas de mediano o largo alcance. Por otra parte, si nos damos cuenta de la multidimensionalidad de factores que influyen en el proceso de la consolidación democrática-

⁸ Vid. Valadés, D. y Carbonell, M. (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, 2 tomos, UNAM, México, 2006; y, Salazar Ugarte, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, FCE/IIJ-UNAM, México, 2006.

tica en América Latina y del reducido papel de los tribunales constitucionales, nos protegemos frente a la exageración de la importancia atribuida a la jurisdicción constitucional en este proceso, cuya parte concomitante podría resultar en sobrecargarla con funciones que sencillamente no puede cumplir.

En las explicaciones causales que se han dado en la literatura científica para el problema de la consolidación de la democracia en la región, se puede distinguir, a grandes rasgos, entre (1) la hipótesis de la carencia económica que apunta al insuficiente desarrollo económico, sustentada por la teoría de la modernización;⁹ (2) la hipótesis de la carencia social, que se enfoca en la persistencia de la pobreza y la desigualdad social;¹⁰ (3) la hipótesis de la carencia política, que se basa en los déficits de la democracia de no cumplir con sus objetivos sobre los que los informes sobre el desarrollo humano de las agencias de desarrollo llaman continuamente la atención; (4) la hipótesis de la carencia político-institucional, que hace hincapié en los problemas estructurales de los sistemas políticos, hipótesis con mayor consenso en el mundo académico, como señala por ejemplo el estudio del PNUD¹¹ sobre la democracia en América Latina; (5) la hipótesis de la falta de confianza de la población en la democracia como el orden político preferido y en la satisfacción con los resultados de la política;¹² y (6) la hipótesis de la carencia de capital social que focaliza la sociedad y su capacidad de generar confianza en los otros. Según esta última tesis tiene que existir una cierta

⁹ Jaguaribe, H., *Political Development. A General Theory and a Latin American Case Study*, Harper & Row, Nueva York, 1973; Pasquino, G., *Modernización y desarrollo político*, Editorial Nova Terra, Barcelona, 1974; y, Graciarena, J. y Franco, R., *Social Formation and Power Structures in Latin America*, Sage Publications, Londres/Beverly Hills, 1978.

¹⁰ Midlarsky, M. I. (ed.), *Inequality, Democracy, and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Lamounier, B., "Brazil: Inequalities against Democracy", en: Diamond, L., et al., (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 1999, pp. 131-189.

¹¹ UNDP, *Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy*, Aguilar, etc., Buenos Aires, 2004.

¹² Cfr. Latinobarómetro de 1996 en adelante. *Latinobarómetro*, entregas anuales, Santiago de Chile, 1996-2006.

medida de confianza interpersonal para formar una comunidad eficiente, cuyo progreso económico y social pueda producir un sistema político consolidado.¹³

En comparación con la variable “jurisdicción constitucional”, no cabe duda que los seis factores o grupos de factores enumerados alcanzan un valor explicativo mayor para el problema de la consolidación democrática. De esta manera, no debe sorprender que la jurisdicción constitucional —como ya decía antes— casi no entra en las consideraciones politológicas sobre la consolidación de la democracia en América Latina. Véase por ejemplo el libro más citado, el de Linz y Stepan¹⁴ sobre “Democratización y consolidación de la democracia”, el estudio de J. Mark Payne, *et al.*, titulado “La política importa”,¹⁵ así como el informe del PNUD¹⁶ sobre el desarrollo de la democracia en América Latina. Por cierto, se debate el control de las instituciones, especialmente del Ejecutivo, y la manera de poner límites al ejercicio del poder. Pero entran en escena sobre todo la sociedad civil y los medios de comunicación como principales actores garantes del poder limitado. Por lo demás, se debate el ejercicio del poder tal cual, no tanto el ejercicio del poder conforme a las normas constitucionales.

III. MULTIDIMENSIONALIDAD DE LOS CONCEPTOS

En el caso del sistema de partidos, existe un alto grado de consenso sobre el concepto y sus dimensiones que hay que tomar en cuenta a la hora de medir el efecto que el sistema electoral tenga

¹³ Putnam, R. D., *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

¹⁴ Linz, J.J. y Stepan, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

¹⁵ Payne, J.M./Zovatto, D./Carrillo Flórez, F./Allamand, A., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2003.

¹⁶ UNDP 2004, *op. cit.*, nota 11.

sobre el mismo.¹⁷ En el caso de los conceptos de democracia y de consolidación de la democracia no es así. Respecto a nuestras consideraciones, lo importante es que la ambivalencia conceptual existente tiene altísima importancia sobre el posible efecto que puede atribuirse a la jurisdicción constitucional en la vida política, así como a su medición y evaluación.

Si se define la democracia a la manera de Alain Touraine como “la lucha de los sujetos, en su cultura y en su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas”¹⁸, la jurisdicción forma parte del sistema a combatir. Cuando lo sustantivo de la democracia es la deconstrucción de su propia institucionalidad, no interesa la jurisdicción constitucional, o sólo interesa desde un punto inverso, para pasar por encima de su función en el proceso de liberación. Si se entiende la democracia en su sentido radical, de democracia directa, como la entienden algunos intelectuales y aquellos actores que quieren sustituir la democracia representativa por la así llamada “democracia participativa”, la jurisdicción constitucional tiene una importancia relativa, subordinada a la toma de decisiones por parte del soberano popular mismo que en cada momento puede imponerse sobre la constitución vigente y sus supuestos guardianes. Si se entiende la democracia en su sentido representativo,¹⁹ entonces, la jurisdicción constitucional sí puede jugar un rol importante, sobre todo si se identifica la democracia representativa con la democracia constitucional, tendencia que en los últimos años ha recuperado fuerza ante la extensión del uso de los conceptos de contraste.

El concepto de la consolidación democrática, por su parte, es también multidimensional y muy controvertido, vinculado, por lo demás, con diferentes conceptos de legitimidad. Leonardo Morlino veía en 1986 la consolidación como un proceso que tiene como consecuencia la continua adaptación de los actores

¹⁷ Cfr. Nohlen, D., *Sistemas electorales y políticos*, op. cit., nota 1.

¹⁸ Touraine, A., *¿Podemos vivir juntos?*, FCE, Buenos Aires, 1997, p. 114.

¹⁹ Para este y otros conceptos de democracia, vid. Nohlen, D., et al., *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, dos tomos, Porrúa / El Colegio de Veracruz, México, 2006, pp. 338-356.

políticos a las reglas del juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad²⁰ del orden político establecido. En el marco de este inicial concepto de consolidación que se fija en los actores políticos, es fácil ubicar y evaluar positivamente el rol de la jurisdicción constitucional: mantener encarriladas sus acciones, según el caso, en lo que la constitución prescribe. Diez años más tarde, Juan J. Linz y Alfred Stepan²¹ distinguían ya entre varias dimensiones del problema de la consolidación: (1) la dimensión conductual: ningún actor político, social o económico persigue sus objetivos con medios que tengan como consecuencia el establecimiento de un sistema no democrático; (2) la dimensión actitudinal: una gran mayoría de la opinión pública mantiene la valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno, aunque esté insatisfecha con los logros de los gobiernos democráticos; (3) la dimensión constitucional: tanto el gobierno como la oposición se someten a la constitución y solucionan sus conflictos en el marco de las reglas de juego del sistema político. Se observan grandes diferencias del rol y posible impacto de la jurisdicción constitucional en la consolidación, según las dimensiones señaladas. En las dos primeras es extremadamente relativo para no decir *quantité negligible*. Sólo en la última dimensión, llamada constitucional, la jurisdicción constitucional encuentra su enlace de forma muy explícita con el proceso de consolidación democrática. En la trilogía de dimensiones

²⁰ La pretensión de legitimidad de un orden político apunta a un concepto normativo del mismo. Se puede entender como cualidad objetiva de un sistema social o sistema político (por ej., la legitimidad que se le atribuye como inherente a un sistema político democrático en el marco de los horizontes mentales correspondientes, o la legitimidad entendida como el mantenimiento de la legalidad) o estar basada en escalas normativas externas, respecto a las cuales se compara esta pretensión. De acuerdo con esto, la legitimidad puede ser definida como: (1) la coincidencia de un orden político con el Derecho, en el cual está garantizada la realización de determinados principios (en la democracia, pluralismo político, derechos democráticos de participación, Estado de derecho, etc.), o (2) la capacidad de un orden político de ser reconocido como legítimo, por lo cual la pretensión de un sistema político de gozar de legitimidad sólo existe, cuando las expectativas de comportamiento elevadas a norma expresan intereses capaces de ser generalizados (*cf.* Habermas, J., *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, 3ra. ed., Amorrortu, Buenos Aires, 1989; *vid.* también Heidorn, J., *Legitimität und Regierbarkeit* [Legitimidad y gobernabilidad], Berlín, Duncker & Humblot, 1982).

²¹ Linz, J.J. y Stepan, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, *op. cit.*, nota 14. p. 30.

de Andreas Schedler,²² finalmente, no se sostiene de igual manera este vínculo. Schedler, tras una amplia revisión de los diferentes enfoques, destaca tres modelos de abordar el problema de la consolidación: (1) el procesual, en el que se afirma o no si las democracias son capaces de imponerse y dominar los desafíos antidemocráticos; (2) el actitudinal, orientado a la elite política, en el sentido de que sus miembros y, sobre todo, los gobiernos, desarrollan normativamente los valores democráticos, diseñan estrategias racionales y desarrollan las habilidades necesarias para mantener la democracia; y, (3) el orientado a las bases socioeconómicas, en el sentido de que su desarrollo sea propicio para la continuidad democrática. Ninguna de estas dimensiones es apta para poner de relieve la función de la jurisdicción constitucional para la consolidación democrática. Incluyendo la dimensión económica al problema de la consolidación de la democracia, Schedler reintroduce no sólo una variable de alto valor explicativo, cuya relevancia en las ciencias sociales se remonta a los orígenes de la teoría de la modernización, sino una variable que en nuestro contexto destaca por dos características: primero, es la variable con menores probabilidades de sufrir efectos provenientes de decisiones de los tribunales constitucionales en su manera de incidir en la consolidación de la democracia y, segundo, es probablemente la variable más susceptible a la medición en sus efectos sobre la consolidación democrática, de modo que facilita marcar diferencias en la medición de efectos de distintos factores causantes de la consolidación. En el caso de la variable económica se observa precisamente una correlación positiva entre las tasas de crecimiento económico y el grado de satisfacción con la democracia, como señalan las encuestas.²³ Podemos concluir que el desempeño del gobierno importa. Es el rendimiento político el que aumenta la legitimidad de salida (*output legitimacy*) de la democracia y así su consolidación. Respecto al desempeño, la jurisdicción constitucional —como vamos a ver a continuación—

²² Schedler, A., “Los cálculos de consolidación democrática”, en: *Republicana. Política y Sociedad*, 1 (1) 2002, p. 20.

²³ *Vid.* Latinobarómetro 2006.

puede aportar algo, aunque este algo será siempre difícil de medir. Por lo demás, es casi imposible establecer correlaciones directas y medibles entre jurisdicción constitucional y valoración o consolidación de la democracia. Por otra parte, se excluye también que una baja en la aceptación de la democracia que se pudo observar en el último decenio, sea un efecto directo de la actuación (mal evaluada) de la jurisdicción constitucional. En otros términos, tampoco existe una relación causal determinante de índole negativa entre jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia.

IV. LA RELACIÓN INTERDEPENDIENTE DE LOS FACTORES

Estas observaciones invitan a llamar la atención sobre otro conocimiento proveniente de la experiencia que apunta a la relación recíproca de los fenómenos. Incluso en el estudio de la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos, se observan efectos circulares: el propio sistema de partidos tiene influencia sobre el efecto que tiene el sistema electoral sobre el mismo. Este tipo de interdependencia es mucho más fuerte en la relación que estudiamos, especialmente por el hecho de que la jurisdicción constitucional así como el derecho público en general están percibidos como eminentemente políticos, esto es, dependientes de factores que provienen de la política. Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio²⁴ apuntan precisamente a esta reciprocidad, cuando dicen que “a través del derecho constitucional el derecho penetra y se introduce en la vida de la comunidad y a su vez los factores políticos, sociales y económicos determinan en buena parte el derecho constitucional”. Aún más, con la creación de órganos de jurisdicción constitucional ha entrado un nuevo actor en la escena política. Respecto a su rol, Dieter Grimm²⁵ enfatiza

²⁴ Carpizo, J. y Fix-Zamudio, H. “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, en: Ferrer Mac-Gregor, E. (coord.) *Interpretación Constitucional*, 2 tomos, Porrúa, tomo 1, México, 2005, p. 424.

²⁵ Grimm, D., “Jurisdicción Constitucional”, en: Dieter Nohlen, *et al*, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos, op. cit.*, nota 7, p. 793.

que “la jurisdicción constitucional no sólo hace valer en el caso concreto las decisiones generales previas de la constitución, sino que toma también decisiones políticas por su cuenta. Puesto que muchas veces estas decisiones tienen como objeto el comportamiento de los órganos superiores del Estado y de los partidos políticos que actúan en ellos, la jurisdicción constitucional participa, si se aplican criterios funcionales, en la dirección del Estado”. Siendo los tribunales constitucionales instituciones políticas como las demás, aunque de legitimidad democrática secundaria y carentes de un aparato propio para hacer ejecutar sus decisiones, ellos disponen de importantes funciones en el proceso político con capacidad de decisión última en asuntos de alta importancia en el juego político. Dolf Sternberger²⁶ puntualizó: “El derecho es en sí mismo un eminente factor político”.

En la perspectiva de la teoría de los jugadores de veto,²⁷ los tribunales constitucionales constituyen jugadores de veto institucionales dentro del sistema político. Aunque, en principio, de racionalidad propia, pueden articularse dentro de ellos jugadores de veto individuales (o sea miembros de los tribunales) asociados con los partidos políticos, de modo que se puede imponer la lógica de competencia política que a su vez puede determinar decisiones en pro o en contra de otras instituciones del sistema político, especialmente referidas a la voluntad política del gobierno. Es por esto que se establece otra circularidad: al control constitucional que ejercen los tribunales sobre el Ejecutivo se añade el intento por parte de los partidos políticos y, especialmente, del gobierno de hacerse del control del tribunal constitucional.

En la perspectiva de la teoría sistémica se trata de una relación entre el sistema político con su propia racionalidad, la racionalidad del poder, y de la jurisdicción constitucional con la suya, la racionalidad del derecho, o sea entre un (marcado) sistema y su

²⁶ Sternberger, D., *Lebende Verfassung* [Constitución viviente], Meisenheim, Verlag Anton Hain, 1956, p. 24.

²⁷ Tsebelis, G., *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Russell Sage Foundation New York, Princeton University Press, New Jersey, 2002.

entorno. Según el enfoque de la autopoiesis,²⁸ la incidencia que tiene el factor externo, aquí la jurisdicción constitucional, es dependiente de la estructura del sistema, aquí el sistema político, y del comportamiento de los actores institucionales. Las decisiones de los tribunales constitucionales, en general (en el lenguaje sistémico) de efecto “irritante”, pueden ser interpretadas como “estimulantes” y de esta manera asumidas por los actores, o percibidas como “perturbantes”. La última percepción puede conducir a que el sistema (político) trate de compensarlas o impedir su cumplimiento o tomar las precauciones pertinentes (por ejemplo sustitución de magistrados) para que no se repitan situaciones “perturbantes” debido a decisiones del poder judicial.

De todos modos, resulta claro que la influencia del factor externo nunca será determinante, sino relativo conforme a las estructuras del sistema y las mentalidades de sus actores. Dentro de esta perspectiva sistémica es posible marcar diferencias entre sistemas susceptibles de reaccionar acorde con la percepción “estimulante” o “perturbante” de la labor de la jurisdicción constitucional. Respecto a esta disyuntiva, la mayor diferencia que se impone es aquella entre democracias consolidadas y democracias que aún viven el problema de su consolidación. Mientras que el primer grupo de países se puede asociar con una interpretación “estimulante”, el segundo grupo de países tiende a una percepción “perturbante”. Otras diferencias pueden referirse a características de menor calibre que pueden ser transversales a la anterior categorización en grupos de países, por ejemplo una cultura de toma de decisiones jerárquico-decisionista así como el presidencialismo y el bipartidismo. Estas mentalidades y estructuras son especialmente proclives al intervencionismo político en la esfera de la jurisdicción constitucional que, por lo demás, hace bien visible la interrelacionalidad de los fenómenos observados. Inversamente, todos los atributos de la civilidad, o sea “comprensión, moderación y gentileza, cualidades basadas en la

²⁸ Vid. Maturana, H. y Varela, F., *Der Baum der Erkenntnis* [El árbol del conocimiento], Bern, Scherz, 1984.

estima y el respeto a otras personas”,²⁹ son favorables a la jurisdicción constitucional en su efecto sobre la consolidación de la democracia, aunque lo son también directamente para tal objetivo. Esta concordancia estriba en que “el pluralismo de los equilibrios dinámicos que se nutre de moderación, reconocimiento, respeto y diálogo recíprocos”, de eminente importancia para el desarrollo democrático, constituye también “el objetivo más profundo de los tribunales constitucionales”.³⁰

Un aspecto relevante para el efecto de la consolidación de la democracia que se espera de la jurisdicción constitucional, es crear y mantener cierto grado de independencia de los tribunales constitucionales frente a los demás actores. Además, para que se mejore el funcionamiento del sistema político y progrese la consolidación de la democracia, el aumento de la cantidad de jugadores de veto en un sistema político requiere que los principales actores políticos desarrollen comportamientos más acordes con el modelo de consenso de toma de decisiones. Me parece que México se encuentra actualmente en esta encrucijada. Otro aspecto relevante consiste en modificar la percepción de las decisiones jurisdiccionales por parte de los actores políticos de “perturbante” en “estimulante”. Sin embargo, el proceso de la consolidación involucra a ambos lados. En la democracia constitucional, el fin de la Constitución y la función de la jurisdicción constitucional no deben agotarse —acorde con la vieja tensión entre Estado y sociedad en América Latina— en limitar al gobierno, sino que tienen que posibilitar y fomentar el gobierno democrático capaz de atender a las demandas de la gente, procurando mayor legitimidad de salida al sistema de gobierno y apoyando por este camino a la consolidación de la democracia. Es el camino más seguro para generar la debida importancia a su propio quehacer.

²⁹ Como lo definía en otro lugar, *vid. Nohlen, D., et al., Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, op. cit., nota 19, p. 204.

³⁰ Zagrebelsky, G., “Jueces constitucionales”, en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 6, 2006, p. 324. Respecto a los conceptos de política y su relevancia para la jurisdicción constitucional, *vid. también* Córdova Vianello, P., “La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt”, en: *Cuestiones Constitucionales*, 15, 2006, pp. 47-68.

V. FUNCIONES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

En términos generales, existe gran consenso sobre la función de la jurisdicción constitucional, de modo que no conviene detenerse mucho en esto. Sin embargo, conviene puntualizar que, en principio, su función no es ni debe ser de forma directa la consolidación de la democracia, por la simple razón que ya hemos dado a entender: tan exigente objetivo depende de tantos otros factores mucho más importantes, de modo que los tribunales constitucionales, en caso de peligros de derrumbe inminente, son obviamente incapaces de contrarrestar o contener el proceso.

Esta tesis no se ve deslegitimada por el reciente análisis de Ahumada Ruiz,³¹ que afirma que la garantía de la Constitución no ha sido nunca la principal función de los tribunales constitucionales. Ella considera que su contribución más notable se ha producido en el plano político y tiene que ver con su participación en la consolidación del sistema de democracia constitucional, orientando la actuación de los poderes públicos y ayudando a generar usos y comportamientos democráticos tanto en el ejercicio del poder como en la sociedad. Esta tesis presupone, sin embargo, la definitiva consolidación de la democracia según patrones del constitucionalismo democrático. La realidad política de América Latina es otra y no confirma el análisis: persisten los retos a la democracia, y últimamente se han extendido especialmente aquellos referidos a la democracia constitucional, como vamos a ver más adelante. Nuevamente el contexto hace la diferencia. *Ex ante* de la consolidación democrática, la incertidumbre sobre su desenlace no permite un balance tan determinante de la actuación de los tribunales constitucionales.

Conviene, además, cuidarse en individualizar demasiado las funciones de la jurisdicción constitucional, pues con la precisión se expone su actuación a nivel empírico a una prueba que no pasa fácilmente de forma positiva. Por ejemplo, es cierto que la jurisdicción constitucional puede contribuir a la difusión de valores

³¹ Ahumada Ruiz, M., *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Universidad de Navarra-Civitas, Navarra, 2005, p. 302 y ss.

democráticos, pero tampoco conviene establecerlo como objetivo directo, sino como efecto colateral deseado. De otra manera, la medición de la aceptación de la democracia como norma que ha exhibido una tendencia a la baja en América Latina en el último decenio,³² podría figurar como prueba empírica del fracaso de la jurisdicción constitucional en este desempeño.

El posible aporte de la jurisdicción constitucional a la consolidación de la democracia puede resultar como efecto inherente del desempeño de su función principal: cuidar el cumplimiento de las normas de la Constitución por parte de los órganos públicos. El cumplimiento de esta función, por su parte, está vinculado a diferentes condiciones externas que interactúan con la jurisdicción constitucional.

VI. REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Si hemos llegado al punto de hacer depender la jurisdicción constitucional de factores políticos, económicos y sociales, conviene indagar estos factores que quisiera diferenciar entre prerequisites irrenunciables y condiciones favorables, como se dan en América Latina actualmente.

A. Requisitos irrenunciables

Respecto a los requisitos irrenunciables, quisiera mencionar primero la existencia de un Estado constitucional. La jurisdicción constitucional presupone la constitucionalidad de la estructura del Estado. Sin Constitución, en el sentido material del concepto, no habrá constitucionalidad ni jurisdicción constitucional. Los respectivos requisitos son bien conocidos: derechos humanos,

³² *Vid.* las entregas anuales desde 1996 de Latinobarómetro.

principio democrático, separación de poderes, como mínimos. Sólo el establecimiento de un Estado constitucional hace posible el control de concordancia con la norma del proceso político y de las decisiones emanadas de este proceso. Imponiendo límites al ejercicio del poder, este control puede tener efectos positivos sobre la consolidación de la democracia. Por lo demás, el Estado constitucional sustrae determinados principios consustanciales con sí mismo a decisiones a través del proceso democrático, limitando las modificaciones constitucionales y garantizando a través de las así llamadas “cláusulas de eternidad” la identidad del Estado constitucional. Así, el tipo de Estado constitucional ha comenzado —según Peter Häberle³³— a “institucionalizar” y a “constitucionalizar” el proceso constituyente, anteriormente concebido como “salvaje”, “originario”, que comenzaba explosivamente desde “cero”.

Como observamos en América Latina, mientras se ha establecido el Estado constitucional en términos formales, en términos materiales sigue siendo una aspiración. Recientemente se escuchan voces que lo menosprecian, argumentando que un sistema de democracia constitucional con una Constitución sustrae determinadas materias a la decisión a través del proceso democrático y delega en los jueces la competencia para decidir sobre el contenido y alcance de ciertos derechos considerados fundamentales, y apuntando que la democracia constitucional constituye “una opción por un sistema de democracia restringida, rebajada, más limitada y no de democracia sustantiva”.³⁴ Al mismo tiempo se observan reformas constitucionales y procesos constituyentes que sobrepasan la constitucionalidad del orden político y el respectivo control por parte de órganos pertinentes.

El segundo requisito irrenunciable consiste en que tiene que tratarse de una democracia. Ya hemos señalado las diferencias en el concepto de democracia. Quisiera estar bien claro en que la condición irrenunciable consiste en la existencia de una democra-

³³ Häberle, P., *El Estado Constitucional*, México, UNAM, 2001, p. 289.

³⁴ Ahumada Ruiz, M., *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, op. cit., nota 31, p. 125.

cia representativa, que se define —según Robert Dahl³⁵— por la participación a través de elecciones libres y por el pluralismo político a través de la competencia entre diferentes partidos políticos para optar por los mandatos de representación y para ocupar los puestos de gobierno. Se podría evocar también a Norberto Bobbio³⁶ con su definición de democracia como un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, sin decir nada del contenido o resultado de las mismas.³⁷ Cuando se introducen principios, contenidos y funciones en la definición, lo importante en nuestro contexto es que se relativiza con la importancia de las reglas también la de cuidar por su cumplimiento. Recientemente, un constitucionalista³⁸ atribuía a la democracia la principal función de “asegurar la libertad de los individuos frente al Estado”. De allí concluía que “el sujeto protagonista es el individuo participativo”. Y seguía argumentado que es necesario promocionar una nueva ciudadanía, centrada en la participación y la cultura política democrática para la consolidación de estos sistemas. Así, decía que la participación está íntimamente ligada al acceso en la toma de decisiones en los asuntos políticos y tiene como función legitimar los sistemas políticos democráticos. Estas ideas parecen inocentes, pero sirven de antecámara para postular un concepto de democracia diferente que recientemente se está articulando en forma de la democracia participativa. Sus protagonistas no se restringen a pedir que se introduzcan mecanismos de democracia directa en la democracia representativa, experiencia que han vivido ya muchos países con mayor o menor éxito.³⁹ La idea que se promueve es sustituir la

³⁵ Dahl, R.A., *Poliarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.

³⁶ Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996.

³⁷ Vid. Salazar Ugarte, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, op. cit., nota 8, p. 136 y ss.

³⁸ Núñez Muñoz, I. K., “La ciudadanía y su desempeño en los sistemas políticos democráticos”, en: *Cuestiones Políticas*, 37, 2007, p. 52.

³⁹ Para América Latina, vid. Valadés, D., *Constitución y Democracia*, México, UNAM, 2000, pp. 39-44; y Zovatto, D., “Las instituciones de democracia directa”, Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2da. ed., FCE, México, 2007, pp. 134-161.

democracia representativa por una de tipo participativa. Repito: la jurisdicción constitucional sólo tiene sentido en una democracia constitucional, con garantías constitucionales de los derechos humanos y los derechos políticos, con separación de poderes dentro de un Estado de derecho, un bloque de constitucionalidad que antecede las decisiones que pueda tomar el pueblo a través de los canales de participación directa. Si por el contrario, en una democracia participativa toda estructura y toda decisión están sujetas al veredicto del soberano popular, incluso la de liquidar derechos integrantes del bloque de constitucionalidad, de abdicar la democracia y de establecer una dictadura, no habrá jurisdicción constitucional. El Tribunal Constitucional sería una farsa, como demuestra ya el caso venezolano, donde la Sala Constitucional del Tribunal Nacional de Justicia se declaró incompetente en asuntos de su competencia o interpreta actos obviamente inconstitucionales como legitimados por el proceso que este país actualmente vive, el paso de una democracia representativa a otra participativa.⁴⁰ Sin embargo, no es necesario citar casos extremos. Cuando el Ejecutivo convoca a un referendo, sin haber cumplido con los requisitos constitucionales —por ejemplo el de disponer del apoyo mayoritario, a veces, calificado del parlamento— y el Tribunal (*Conseil Constitutionnelle*) se declara incompetente —como ocurrió en Francia en el referendo sobre la introducción de la elección directa del presidente en 1962, impulsado por el General de Gaulle— el resultado del referendo, si es positivo, es considerado capaz de subsanar la inconstitucionalidad de su origen. La democracia directa permite legitimar acciones inconstitucionales *ex post*. ¿Qué importancia le queda al control constitucional por parte del respectivo tribunal? En resumen, concuerdo con Diego Valadés: el control del poder únicamente existe en un sistema constitucional de orden democrático-representativo.⁴¹

Como tercer requisito irrenunciable quisiera mencionar que la

⁴⁰ Vid. Nohlen, D. y Nohlen, N., “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral a debate —con una mirada a Venezuela—”, en: *Revista de Derecho Público* (Caracas), enero-marzo 2007, 109, pp. 7-26.

⁴¹ Valadés, D., *El control del poder*, FCE, México, 1998, pp. 17 y 43.

jurisdicción constitucional tiene que ser establecida de tal forma —a lo mejor autónoma— que pueda cumplir efectivamente con sus funciones. En América Latina es notable el desarrollo de la jurisdicción constitucional en los últimos dos decenios. Se refleja también en el auge de la jurisdicción constitucional como materia académica. Sin embargo, la autonomía de los órganos pertinentes sigue cuestionada. Se observan luchas por el control político de los tribunales, intervencionismo del Ejecutivo, sustitución de jueces que toman decisiones adversas al poder en ejercicio. La defensa de la constitución queda al margen, sobre todo, por procesos constituyentes que recientemente se han llevado a cabo en América Latina como el mecanismo más eficaz de cambio de las relaciones de poder.

B. Condiciones favorables

Al lado de las condiciones irrenunciables, hay que considerar condiciones que pueden fomentar el buen ejercicio de las funciones de la jurisdicción constitucional. La primera condición favorable que me viene a la mente es la existencia de un Estado de derecho. En este foro no es necesario redundar en la importancia de esta opción. Por otra parte, se podría argumentar —como lo hace Jorge Carpizo en su último libro⁴²— que el Estado constitucional y el Estado de derecho forman un conjunto indisoluble, aunque “el Estado de derecho no es siempre la misma cosa”.⁴³ Sin embargo, frente a la desconfianza que siguen teniendo los pueblos respecto al Poder Judicial —como consta en las encuestas de Latinobarómetros y sondeos nacionales⁴⁴—, es tal vez conveniente diferenciar entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional, pues esta

⁴² Carpizo, J., *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, UNAM, México, 2007, p. 99 y ss.

⁴³ Zagrebelsky, G., “Jueces constitucionales”, *op. cit.*, nota 30, p. 312.

⁴⁴ *Vid.* también Ahrens, H. y Nolte, D. (Coord.), *Rechtsformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, [Sistemas de derecho y desarrollo de la democracia], Francfort, Vervuert, 1999.

última como órgano político en competencia con otros de origen democrático, necesita de este tipo de legitimidad para cumplir con sus funciones.

La segunda condición favorable consiste en la permanencia del orden constitucional. Para que la constitución pueda formar una referencia con autoridad, es necesario que tenga continuidad. Si los órganos, cuyos actos tienen que ser controlados por la jurisdicción constitucional respecto a su concordancia con la norma, pueden modificar la constitución según les conviene, la función descrita está en el fondo obsoleta. Por lo demás, “una constitución que sobrevive con incesantes modificaciones se degrada al nivel de una ley ordinaria y la materia constitucional se confunde con la lucha política cotidiana”.⁴⁵ De la continuidad de la constitución dependen otras condiciones de la efectividad de la jurisdicción constitucional, por ejemplo, el desarrollo de una cultura de constitucionalidad, tal vez el factor más importante para el ejercicio del poder conforme a la constitución, más importante tal vez que la propia constitución. Es por eso que algunos países no tienen ni constitución ni jurisdicción constitucional, pero cumplen con el criterio de un Estado democrático constitucional. La continuidad de las constituciones es —como demuestra una comparación sencilla entre Europa y América Latina— tremendamente dependiente del contexto.

Estas consideraciones no involucran un concepto estático de la constitución. Como señala la teoría sistémica, para que el sistema cumpla con su función clave de sobrevivir tiene que modificarse constantemente. Las Constituciones no son inertes, viven también su propia vida, lo que se ha expresado en el concepto de constitución viviente (*lebende Verfassung*),⁴⁶ “sensible a las exigencias constitucionales del tiempo que cambia”.⁴⁷ En términos generales, las adaptaciones a los tiempos cambiantes pueden producirse por diferentes caminos. El más ostentoso son las reformas constitucionales, aunque constituyen a veces caminos

⁴⁵ Zagrebelsky, G., “Jueces Constitucionales”, *op. cit.*, nota 30, p. 318.

⁴⁶ Sternberger, D., *Lebende Verfassung*, *op. cit.*, nota 26.

⁴⁷ Zagrebelsky, G., “Jueces Constitucionales”, *op. cit.*, nota 30, p. 316.

bastante complicados por los procedimientos especiales que se contemplan en las Constituciones para conservar la continuidad normativa.

Estos mecanismos rígidos de reforma a menudo conducen a efectos contraproducentes en términos de que desencadenan un proceso de sustitución de la constitución inerte por una nueva — iniciado por un referendo y el siguiente establecimiento de una asamblea constituyente—, en el que se pierde todo sentido de continuidad. Últimamente, este proceso, resultante de las crisis de gobernabilidad democrática en Venezuela, Bolivia y Ecuador, tiende a la demolición de las instituciones de la democracia representativa y del Estado de derecho, sin que la jurisdicción constitucional tenga medios para impedirlo.⁴⁸

El otro camino es la interpretación constitucional por parte de los jueces constitucionales.⁴⁹ Es un proceso por cierto inverso. Según Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo,⁵⁰ por un lado, “el cambio y las modificaciones de la realidad afectan y deben afectar la interpretación de la Constitución”, por el otro, “la interpretación es uno de los caminos para adecuar la norma a la realidad, es un esfuerzo para que las normas no caigan avasalladas ante los constantes golpes de la vida”. Aunque la interpretación ajustada a los cambios de la vida es menos ostentosa, salta fácilmente a la vista la importancia de la jurisdicción constitucional para hacer viable la democracia.

Las alternativas descritas se observan nítidamente cuando las constituciones que se introdujeron en tiempos autoritarios, enfrentan el cambio de régimen. Así, Chile optó por continuas reformas de la constitución autoritaria de 1980, acordando en el correr del tiempo 18 reformas constitucionales, hasta llegar a una constitución democrática, en palabras del Presidente

⁴⁸ Brewer-Carías, A.R., *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México: UNAM, 2002; y, Brewer-Carías, A. R., *Estudio sobre la reforma constitucional de 2007*, no publicado, 2007.

⁴⁹ Al respecto, *vid.* la compilación de estudios de Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord.), *Interpretación Constitucional*, 2 tomos, México, Porrúa/UNAM, 2005.

⁵⁰ Carpizo, J. y Fix-Zamudio, H., “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, *op. cit.*, nota 24, p. 425 y ss.

Ricardo Lagos a “Una Nueva Constitución[...], acorde con el espíritu de Chile, con el alma permanente de Chile”.⁵¹ En Perú, en cambio, fue la jurisdicción constitucional la que trató de adaptar las normas constitucionales a la realidad. Samuel B. Abad Yupanqui⁵² destaca “cómo el aporte del Tribunal Constitucional ha sido determinante para precisar el alcance de lo dispuesto en la Constitución de 1993, e, incluso, para asumir un contenido distinto de la misma que en varios aspectos se ha alejado de la intención de quienes en su momento la elaboraron”⁵³. El Tribunal como máximo intérprete de la Constitución rediseñó la Constitución de 1993. “Diversas sentencias han permitido interpretar disposiciones constitucionales en un sentido distinto al otorgado por el constituyente, operándose verdaderas mutaciones constitucionales, con el argumento de adecuar los preceptos constitucionales a las nuevas situaciones sociales”⁵⁴. Aunque no haya una reforma constitucional, la interpretación constitucional y la creación por vía interpretativa de nuevos derechos confieren dinamismo a las normas de la Constitución. Concluimos con Gustavo Zagrebelsky⁵⁵ que “la ley de la buena vida de las constituciones es el desarrollo en la continuidad. El instrumento normal es la jurisprudencia; la reforma es un instrumento excepcional”, que en su caso hay que llevar a cabo con criterio y medida. La continuidad de la Constitución como condición favorable fortalece e intensifica el papel de la jurisdicción constitucional en el proceso de consolidación de la democracia.

La tercera condición favorable consiste en la extensión de valores concordantes con el Estado democrático constitucional. Esto se refiere a la cultura democrática y sus normas,⁵⁶ a la cultura de la

⁵¹ Ríos Álvarez, L., “La reforma de 2005 a la constitución chilena”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 10, 2006, pp. 617 y 637.

⁵² Abad Yupanqui, S.B., *Constitución y procesos constitucionales*, Editorial Palestra, Lima, 2005.

⁵³ *Cit. según Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2006, p. 559.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 558.

⁵⁵ Zagrebelsky, G., “Jueces Constitucionales”, *op. cit.*, nota 30, p. 319.

⁵⁶ *Vid.* Bertelsmann Stiftung (ed.), *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2005, p. 227; y, Nohlen, D., *El institucionalismo contextualizado*, *op. cit.*, nota 4, pp. 47-52.

legalidad,⁵⁷ a la cultura jurídica,⁵⁸ y a la cultura de la jurisdicción constitucional.⁵⁹ En América Latina se observa que en la lucha por el poder, la constitución no alcanza a ser un argumento para mantener encarrilada la acción. A menudo, los actores individuales y colectivos están dispuestos a actuar contra la constitución, priorizando el objetivo por sobre el procedimiento. Tampoco la permanencia de la constitución parece importar mucho, pues el proyecto de elaboración de una nueva tiende a rendir políticamente, como demuestran los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En el caso ecuatoriano, el Tribunal Constitucional, metido de lleno en el conflicto político, desobedecía incluso a la constitución que tenía que defender.

En este sentido, Peter Häberle⁶⁰ llama la atención a los límites de la defensa jurídica de la Constitución. Extiende la función de ser guardianes de la Constitución a todos los ciudadanos y remite a Konrad Hesse, citándolo⁶¹: “Una Constitución solamente puede ser protegida políticamente o en la profundidad cultural. Si bien los instrumentos jurídicos son importantes, solamente son eficaces cuando todos poseen una ‘voluntad de Constitución’ y ésta desenvuelve duraderamente su fuerza normativa”. En los tratados de Ciencia Política se habla de la importancia de la necesaria vitalidad de una sociedad civil que apoye a la democracia,⁶² o del objetivo de desarrollar una sociedad de ciudadanos, prerequisite de una democracia de ciudadanos.⁶³

Respecto a la “democracia ciudadana”, conviene comentar que es una visión simpática del futuro de la democracia, fundamentada en el reciente debate social-filosófico europeo, de la

⁵⁷ Vid. Laveaga, G., *La cultura de la legalidad*, UNAM, México, 2006.

⁵⁸ Vid. Concha Cantú, H.A./Fix-Fierro, H./Valadés, D., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM, México, 2004; y, Valadés, D. y Carbonell, M. (Coord.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, op. cit., nota 8.

⁵⁹ Vid. Häberle, P., *El Estado Constitucional*, op. cit., nota 33.

⁶⁰ Häberle, P., *ibid.*, op. cit., nota 33, p. 287.

⁶¹ Häberle, P., *ibid.*, p. 286.

⁶² Vid. Bertelsmann Stiftung (ed.), *Bertelsmann Transformation Index 2006*, op. cit., nota 56.

⁶³ UNDP 2004, op. cit., nota 11.

cual dista mucho la realidad y especialmente la realidad latinoamericana. La mayoría de los investigadores que transmiten esas ideas a América Latina como modelo y norte de la democracia en esta región, pecan de la falacia de no diferenciar bien entre ideas y contexto y, de allí, de desconocer la importancia del contexto que constituye un elemento clave en el desarrollo de tales visiones.⁶⁴ Fíjense sólo en la sociedad civil, su estado y mentalidad en ambos lados del Atlántico. Mientras que florece bien en Europa, en América Latina, en general, es débil su desarrollo y allí donde despliega una cierta vida se caracteriza por actitudes y movilizaciones anti-institucionales. Sus actividades sustraen en última instancia las bases a la democracia, en vez de proporcionarle un fundamento seguro.⁶⁵ En resumen, es sublime invocar al ciudadano participante, pero en el desempeño de sus funciones, la jurisdicción constitucional no puede contar con la sociedad civil como sería oportuno y necesario.⁶⁶

VII. ÁMBITOS DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Evaluando la labor y el efecto de la jurisdicción constitucional, es imprescindible diferenciar por ámbitos. Sus incidencias varían, por lo demás, según el lugar y el tiempo conforme a los problemas a los que la política y el derecho se ven enfrentados. Un buen ejemplo es el estado de emergencia como ámbito de la constitucionalidad.⁶⁷ Es un ámbito muy importante de protección de los derechos fundamentales, pero ocupa a la jurisdicción

⁶⁴ Vid. Simon, F.B., *Einführung in Systemtheorie und Konstruktivismus* [Introducción a la teoría sistémica y al constructivismo], Heidelberg, Carl-Auer, 2006, p. 65.

⁶⁵ Vid. Bertelsmann Stiftung (ed.), *Bertelsmann Transformation Index 2006*, op. cit., nota 56, p. 228; y, Nohlen, D., *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, op. cit., nota 4, p. 47 y ss.

⁶⁶ Sobre la sociedad civil y su rol en la consolidación democrática, vid. la tercera contribución en este libro [N. del E.].

⁶⁷ Vid. Zovatto, D., *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, San José, IIDH/Editorial Jurídica de Venezuela, 1990.

constitucional solo donde el desafío político-militar al interior del país conduce al Ejecutivo a declarar el estado de emergencia (o excepción) como una de las medidas para poder manejar la situación; de esta manera, ha sido un objeto de jurisdicción constitucional solo en algunos países de América Latina, en especial Colombia. En México sobresale —como en ningún otro país de América Latina— el ámbito electoral. Este hecho —más allá del problema real que constituye el fenómeno electoral en la vida política del país debido a características político-culturales— se ve fomentado por la inclusión de una gran parte de las reglas del proceso electoral en la propia constitución. De esta manera, el papel de la jurisdicción constitucional depende también de la amplitud de las materias que la sociedad política quiso que se determinen en la Carta Magna. Podemos concluir que por estas y otras razones las experiencias comparadas son ciertamente disímiles.⁶⁸

Como primer ámbito se impone el de los derechos humanos y fundamentales.⁶⁹ A través de las decisiones de los Tribunales Constitucionales, la gente percibe que las instituciones le protegen. Pueden contribuir a sembrar una cultura institucional. Dado que cada vez con más frecuencia las Constituciones incluyen en su contenido declaraciones sobre aspectos que persiguen derechos sociales, tales como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la protección a la salud, a la educación, a la vivienda, etc.,⁷⁰ se observa en América Latina una tendencia a admitir el

⁶⁸ Vid. también Acuña, J.M., “Contribuciones de la jurisdicción constitucional para la eficacia jurídica de los derechos sociales en la experiencia comparada”, en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 6, (Julio-diciembre), 2006, pp. 7 y ss.; Zagrebelsky, G., “Jueces constitucionales”, *op. cit.*, nota 30, p. 312 y ss.

⁶⁹ Vid. la compilación exhaustiva de estudios comparativos y nacionales de Fix-Zamudio, H. y Ferrer Mac-Gregor, E. (coord.), *El derecho de amparo en el mundo*, UNAM/Porrúa/Konrad Adenauer Stiftung, México, 2006; para México en perspectiva comparada Fix-Zamudio, H. y Valencia Carmona, S., *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 4ta. ed., Porrúa/UNAM, México, 2005. Para Colombia, vid. el reciente estudio de Uprimny R., Fuentes, A., Botero, C. y Jaramillo, J.J., *Libertad de prensa y derechos fundamentales. Análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992-2005)*, Fundación Konrad Adenauer, etc., Bogotá, 2006.

⁷⁰ Carpizo, J., *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *op. cit.*, nota 42, p. 105.

activismo del juez constitucional que, sin importar su costo, hace efectivos directamente ese tipo de derechos, los que afectan también el disfrute de otros derechos considerados fundamentales como la dignidad y la libertad del ser humano. Esta intromisión en la política es fácilmente comprensible porque no se puede ignorar las expectativas económicas y sociales de la gente si se quiere mantener su condición de norma fundamental que provee las bases a todo el orden jurídico. No obstante, varios constitucionalistas llaman la atención sobre los límites del intervencionismo social creativo. Carlos Bernal Pulido⁷¹, por ejemplo, señala que esta alternativa llevada al extremo parece conducir a desestructurar el Estado, a negar las probabilidades de planeación económica a mediano y largo plazo, y a limitar desmedidamente la democracia representativa⁷². Jorge Miranda⁷³, por su parte, nos recuerda que el texto de la Constitución tiene su eficacia condicionada por la realidad fáctica, por los hechos concretos de la sociedad y no está en condiciones de cambiar de inmediato la realidad que tiene que regular. Esto es especialmente cierto en el caso de América Latina, como apunta correctamente José Manuel Acuña⁷⁴ al señalarnos la paradoja consistente en que “los países que más necesitan del desarrollo de los derechos sociales son aquellos en los cuales justamente la jurisdicción constitucional se ve limitada (en la tutela de estos derechos) debido a la asunción consciente de las limitaciones económicas imperantes”. Es una de las razones para afirmar con Bernal Pulido⁷⁵ que la coerción organizada mediante la jurisdicción constitucional no resulta suficiente para promover el progreso, construir una sociedad más equitativa, o sea, promover la legitimidad de salida y prevenir reveses en el proceso de consolidación de la democracia.

⁷¹ Bernal Pulido, C., “La democracia como principio constitucional en América Latina”, en: *Cuestiones Constitucionales*, 17, 2007, p. 51.

⁷² *Ibíd.*

⁷³ Miranda, J., *Constituição e cidadania*, Coimbra Editora, Lisboa, 2003, p. 190.

⁷⁴ Acuña, J.M., “Contribuciones de la jurisdicción constitucional para la eficacia jurídica de los derechos sociales en la experiencia comparada”, *op. cit.*, nota 67, p. 26 y ss.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 43.

Como segundo ámbito se perfila la separación de poderes. Se trata de hacer valer uno de los principios fundamentales del constitucionalismo: el gobierno limitado. Empíricamente, ha sido un principio menos respetado en América Latina, no sólo pensando en su completa negación en tiempos autoritarios, sino también en tiempos de democracia. Existe toda una tradición en el presidencialismo latinoamericano de invadir o coaccionar por parte del Ejecutivo a los demás poderes. Respecto a la propia jurisdicción constitucional, conviene recordar lo que hemos ya señalado antes, el constante intento de controlar los respectivos tribunales para impedir su posible papel de jugador veto o para prevenir posibles efectos “perturbadores”. Sobran los ejemplos en América Latina. Se destacan últimamente como los más dramáticos Venezuela⁷⁶ y Bolivia.⁷⁷ La conclusión es ambivalente. La constante intromisión confirma la importancia del rol que las demás instituciones y, especialmente, el Ejecutivo concede a los Tribunales Constitucionales. Por otra parte, es una muestra de su real debilidad como institución autónoma.

El tercer ámbito son las normas electorales. Lo escogí por su relación íntima con el proceso político mismo y su impacto directo sobre la consolidación de la democracia (relacionada con la legitimidad de entrada, *input legitimacy*), aunque es un ámbito en general organizado independientemente de los tribunales constitucionales, en órganos autónomos (a veces considerados como cuarto poder). Sin embargo, su labor es similar en cuanto tiene que vigilar el proceso electoral y tratar de hacer cumplir las normas constitucionales y legales y proveer justicia electoral. La importancia de la función de la justicia electoral es tanto mayor cuanto más disten de estas normas los valores practicados por los individuos y los grupos de la sociedad.⁷⁸

⁷⁶ Vid. Brewer-Carías, A. R., *Estudio sobre la reforma constitucional de 2007*, op. cit., nota 48; Nohlen, D. y Nohlen, N., “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral a debate - con una mirada a Venezuela”, op. cit., nota 40.

⁷⁷ Lazarte, J., Bolivia. *Nueva constelación de poder y gobernabilidad*, La Paz, mimeo, 2006.

⁷⁸ Sobre la justicia electoral y su relación con la consolidación de la democracia, vid. el próximo artículo de esta obra [N. del E.].

En este sentido, Jesús Orozco Henríquez,⁷⁹ refiriéndose a México, atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación “un papel fundamental en la así denominada transición democrática, toda vez que al ser un garante de la regularidad constitucional se ha constituido en un factor de estabilidad y seguridad jurídica.” Cabe destacar en este sentido las sentencias del Poder Judicial de la Federación en materia electoral. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de tribunal constitucional⁸⁰ ha resuelto diversos casos sobre distintos aspectos de esta materia: representación proporcional, candidaturas independientes para ser Presidente de la República, o procedimiento para la elección de gobernador interino, entre otros. Así por ejemplo: (a) la acción de inconstitucionalidad 34/2005, presentada por el Partido del Trabajo (PT) en la que impugnó la Ley Electoral del Estado de Querétaro por considerarla violatoria de los derechos de los partidos políticos minoritarios al aumentar el umbral de 2.5% a 3% de la votación total estatal para tener derecho a la asignación de Diputados. La Suprema Corte decidió que dicha acción era infundada y reconoció la validez de la Ley declarando que no era violatoria del principio de representación proporcional. (b) Igualmente el amparo en revisión 43/2005 promovido por Jorge Castañeda Gutman en contra de la ley electoral, impugnando el derecho de ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal. Acción que fue sobreseída. (c) Finalmente, la acción de inconstitucionalidad 28/2005 presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que impugnaba las reformas hechas a la Constitución Política del Estado de Colima, las cuales establecían, entre otras cosas, el procedimiento para elección de un gobernador interino, en caso de falta absoluta del gobernador dentro de los primeros dos años

⁷⁹ Orozco Henríquez, J.J., “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 10, 2006, p. 290.

⁸⁰ Vid. Fix-Zamudio, H., “La Suprema Corte como tribunal constitucional”, en: *Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema judicial mexicano*. La reforma judicial de 1986, Parrúa, México, 1987, pp. 345-390.

de su cargo y el procedimiento que se seguiría entonces para la elección extraordinaria para un nuevo gobernador. Respecto de lo primero, la Corte desestimó la acción de inconstitucionalidad por no reunir los ocho votos necesarios para conformar la mayoría calificada; respecto de lo segundo, sí declaró la invalidez de las normas que establecían un periodo de tiempo considerado muy breve para la realización de las elecciones extraordinarias.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha tomado decisiones (a) respecto a las candidaturas independientes, reconociéndoles validez constitucional aunque las leyes electorales ordinarias omiten regular este aspecto; (b) respecto a usos y costumbres en términos de admitir que los comicios se llevan a cabo por usos, costumbres o derecho comunitario, siempre que estos no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución o instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México; (c) respecto a la designación de los integrantes del órgano de dirección de los procesos electorales, por mayoría calificada de la respectiva asamblea legislativa, para evitar que un solo partido político tome la decisión (como ocurrió en Yucatán en 2000/2001); (d) respecto a la financiación de los partidos políticos. El Tribunal decidió que el Instituto Federal Electoral (IFE) sí tiene atribuciones para acceder a la información bancaria, fiduciaria y fiscal para funciones de control, vigilancia y sanción del origen de los recursos que reciben los partidos políticos.⁸¹ Sin embargo, a pesar de toda esta enorme labor para procurar confiabilidad judicial, que debía generar seguridad y certeza jurídica, no ha sido posible que las últimas elecciones generales en México quedaran fuera de cualquier duda y protesta. La reforma electoral aprobada en septiembre de 2007 por ambas cámaras y posteriormente por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, ampliando nuevamente el ámbito de control constitucional en materia electoral, será un nuevo intento para superar realidades adversas a la consolidación a través del

⁸¹ *Vid.* Orozco Henríquez, J.J., “Justicia constitucional electoral y democracia en México”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 7, 2003, p. 340 y ss.

derecho. Sin duda, es este el camino que más corresponde, acorde con el concepto europeo articulado por la Comisión de Venecia del Consejo Europeo, cuyo lema es: “democratización por el derecho”.

Es bien conocida la frase de Max Weber (1998, 1ra. ed. alemana de 1921) sobre la esencia de la política práctica, que la compara con la perforación de tabloneros gruesos (*Bohren dicker Bretter*).⁸² Hacer justicia, hacer respetar la constitución, apoyar a la consolidación de la democracia a través de los medios que son los pertinentes al quehacer jurisdiccional es, frente a los retos de la política, de las demandas económicas y sociales de la gente y de la cultura política de la élite, un proceso duro y paciente, comparable al atribuido a la profesión política.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Al principio de este análisis nos hemos preguntado si es posible medir el efecto que ejerce la jurisdicción constitucional sobre la consolidación de la democracia. El proceso argumentativo que hemos recorrido para llegar a una suerte de respuesta ha consistido en apuntar, primero, que la consolidación de la democracia depende de muchos otros factores, cada uno de mayor impacto en comparación con nuestra variable jurídico-constitucional; segundo, que el efecto que queremos medir, depende del tipo de democracia así como del aspecto de la consolidación que tenemos en mente. Aplicando el enfoque funcionalista, que aclara la interacción de las instituciones en el sistema político, hemos indagado más estas dependencias que determinan en mayor o menor grado la actuación y efectividad de los tribunales constitucionales, considerando algunos prerrequisitos irrenunciables y

⁸² La traducción de Francisco Rubio Llorente no recoge esta metáfora weberiana. Traduce la parte pertinente de *Politik als Beruf* de la siguiente manera: “La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere al mismo tiempo pasión y medida (Max Weber, *El político y el científico*, trad. de Francisco Rubio Llorente, Alianza, Madrid, 1998, p. 179) [N. del E.]”.

condiciones favorables para que la jurisdicción constitucional pueda cumplir con sus funciones.

En términos metodológicos, podemos afirmar que existe una intensa relación recíproca entre democracia y jurisdicción constitucional. Es la primera generalización que se ha impuesto a lo largo de nuestras consideraciones. Otras se refieren a resultados de contenido. A nivel muy general podemos constatar que el sistema político, en el que la jurisdicción constitucional puede alcanzar reales efectos sobre el futuro de la democracia, es la democracia constitucional representativa. Este resultado parece de alguna manera trivial. Sin embargo, permite concluir que las tendencias recientes de priorizar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, incluso de sustituir la democracia representativa por la democracia participativa, corre en contra de la constitucionalidad del orden político y, así, van en detrimento de la función de su protección por parte de los tribunales constitucionales. No hay que equivocarse, el discurso participacionista incluye en su pensar anti-sistema no sólo las instituciones políticas representativas sino también las judiciales que se perciben como dependientes de ellas.

Otro resultado consiste en que la autoridad de los tribunales constitucionales depende de la autoridad de la constitución. Esta tesis, nuevamente, suena trivial; sin embargo, constituye un fuerte antecedente teórico para dudar acerca de la conveniencia de cambiar continuamente la Constitución. La continuidad de la Constitución es, en sí misma, un alto valor. Sin ella sería, además, difícil pensar que se pudiera desarrollar una cultura constitucional que, según ciertos constitucionalistas, sería el mayor aporte a la constitucionalidad de la vida pública. En nuestras reflexiones sobre la adaptación de las constituciones a los cambios de tiempo, necesaria para su supervivencia, hemos concluido que las reformas constitucionales tendrían que ser cuidadosas y bien pensadas. Por otra parte, hemos llamado la atención a no subestimar la capacidad de los tribunales constitucionales de interpretar la constitución según circunstancias cambiantes. Sin este constante ejercicio y frente al dinamismo del mundo moderno, las constituciones perderían el contacto con la realidad. Es una labor a menudo no percibida, pero de vital importancia para mantener o generar sentimientos de afec-

ción con la constitución y para arraigar la constitución en la conciencia de la gente. Es muy visible y muy apreciada, sin embargo, esta labor cuando la interpretación de la constitución de origen autoritario por parte de un Tribunal Constitucional contribuye a que el país pueda ser gobernado de forma democrática. Por último, hemos destacado el trabajo de los órganos de justicia electoral en garantizar elecciones libres y honestas, un aporte directo a la consolidación de la democracia.

La jurisdicción constitucional tiene efecto sobre la consolidación de la democracia en América Latina, pero lo ejerce solo sufriendo ella misma el efecto de un sinnúmero de factores que condicionan su quehacer —especialmente el estado de la propia consolidación—. Sólo un enfoque diferenciado nos permite darle el justo peso a la jurisdicción constitucional en la región, aunque va seguir dependiente del éxito final de la consolidación. *Ex post*, las evaluaciones de los logros de la jurisdicción constitucional en Europa tienen un tenor mucho más enfático respecto a la contribución de los Tribunales Constitucionales a la democracia. Del Tribunal Constitucional alemán se ha dicho: “El Tribunal Constitucional Federal se ha mostrado como el garante más importante de la observación del Derecho constitucional por los demás órganos estatales. La contención del poder político resultante, en favor de la normatividad de la Constitución, ha tenido la trascendencia decisiva de arraigar la Ley Fundamental en la conciencia de la colectividad, participando esencialmente en la consolidación de la nueva estructura estatal”.⁸³ Espero que en América Latina, en un futuro no tan lejano, el balance de la democracia en su proceso de consolidación, así como el de la jurisdicción constitucional en favor de la normatividad constitucional, sea similar.

⁸³ Starck, Ch., “Constitución, jurisdicción constitucional, interpretación constitucional”, Fernández Segado, F. (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 1158.

Justicia electoral y consolidación democrática*

Mis reflexiones tienen como objetivo desarrollar algunas consideraciones en relación a dos conceptos que llenan buena parte del debate sobre el desarrollo político en América Latina: la justicia electoral (es decir la garantía de elecciones libres y honestas) y la consolidación de la democracia. Por un lado, es cierto que la justicia electoral se ha extendido como concepto y como realidad. El más claro indicio que lo confirma es la celebración, hoy en día, de elecciones libres en casi todos los países de América Latina. Incluso en conflictos de extrema polarización como el que vive Venezuela, los órganos electorales no fallan, son capaces de administrar elecciones cuyos resultados merecen confianza. Se habla ya de una rutina electoral y se da por entendido el aporte sustancial de la justicia electoral a la consolidación de la democracia en la región. Por otro lado, es cierto, asimismo, que América Latina sigue sin avanzar mucho en la consolidación de la democracia. Esto se ve confirmado por la progresiva desconfianza en las instituciones políticas y el grado decreciente de satisfacción con la democracia, cómo señalan las encuestas de Latinobarómetro.¹

¿Cuál es la relación entre ambas observaciones? ¿Cómo se vincula la justicia electoral con la consolidación de la democracia? Pues también observamos procesos de relación inversa: mayor justicia electoral y menor consolidación de la democracia. Esta pregunta es especialmente candente dado que en la teoría de la democracia se supone que el desarrollo de un sistema político hacia una democracia estable es dependiente de la participación y la compe-

* Conferencia magistral de clausura del II. Congreso Iberoamericano de Justicia Electoral, celebrado en el puerto de Acapulco, México, del 14 al 16 de octubre de 2004.

¹ Sobre las percepciones del desarrollo democrático, *vid.* la tercera contribución de esta publicación [N. del E.].

tencia política, de elecciones libres y pluralismo político, justamente por los elementos de la democracia por las que vela la justicia electoral.

No es mi propósito detectar una causalidad lineal entre los dos fenómenos. En verdad, no existe ninguna relación de este tipo entre ellos. Lo que observamos es un proceso concomitante, y mi intención es contribuir a la comprensión de por qué nos encontramos ante estas tendencias inversas, cuando la buena teoría dice — y el discurso de los expertos en materia electoral lo confirma— que lo primero incrementa lo segundo. Probablemente sea el concepto de legitimidad la clave para entender este fenómeno.

Mi tesis general es que existen dos fuentes de legitimidad, la legitimidad de entrada (*input legitimacy*) y la legitimidad de salida (*output legitimacy*). La justicia electoral es parte del tejido o entramado institucional y contribuye de manera decisiva a la creación y a la garantía de la legitimidad de entrada, pues dirige y vigila el proceso político de acuerdo al derecho a través del cual se conforman los órganos estatales de representación y de toma de decisiones vinculantes para los representados. Es más, sin justicia electoral no hay democracia, ésta es la condición *sine qua non* de la democracia. Sin embargo, la democracia es también dependiente de la legitimidad de salida. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan por debajo de un cierto límite tolerable, parece difícil el mantenimiento de la afición de la gente con la democracia, sus instituciones y procedimientos democráticos (Nohlen/Thibaut 1994: 227). La legitimidad de las estructuras no sólo proviene de la aplicación del Derecho, en que se fundamenta el orden establecido, sino también del cumplimiento de las expectativas vinculadas con las funciones de las estructuras. Más concretamente: la consolidación de la democracia depende también del esfuerzo y resultado en el ámbito de salida de la legitimidad. Sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada de la legitimidad: en la participación política, en la competencia política, en su ordenamiento político, en las reglas de juego, en su acatamiento por parte de los actores políticos. La atención que se presta a la parte de la legitimidad de entrada es sin duda importante y es especialmente llamativo el progreso sustancial que se ha conseguido en América Latina en los últimos dece-

nios en materia electoral justamente gracias a actividades como la que estamos presenciando. Foros académicos han servido mucho a fortalecer la profesionalidad de los órganos competentes a través del intercambio internacional de experiencias. Pero esta consideración pecaría de reduccionista si no tomara en cuenta el contexto sociopolítico por el cual este proceso está marcado.

I. JUSTICIA ELECTORAL

Resulta evidente que la justicia electoral en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible sólo con referencia al contexto sociocultural y político de la región. Los factores determinantes en su desarrollo en buena parte de América Latina son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley.

La democracia en su realización es asimismo dependiente de una cultura que sabe hacer uso de los derechos que ella concede con responsabilidad. El Estado democrático presupone la presencia en el seno de la sociedad de los valores, sobre los cuales él se erige y está encargado a hacer valer. Se dice que el Estado sólo puede ser tan justo como lo son sus ciudadanos.² El caso de la justicia electoral es bien llamativo porque contradice esta sentencia, dado que se adelantó a la cultura de los ciudadanos y de los partidos políticos. Pero sigue considerándose muy plausible que la falta de los valores de justicia en la sociedad conduzca a que los órganos que velan por la justicia electoral encuentren muchos obstáculos para el cumplimiento de su función. En un principio, la justicia electoral fue pensada para casos de crisis, para imponer el Derecho en este tipo de situaciones. Esta idea presupone la lealtad al derecho de las personas y organizaciones participantes en política. Sin embargo, esta lealtad al derecho no se da en un grado suficiente,

² Sobre la relación entre instituciones y cultura política, *vid.* el cuarto artículo de esta obra [N. del E.].

lo que ha llevado en varios países a una arquitectura institucional extraordinariamente abultada y una sofisticación procedural en la organización y en el manejo del evento electoral, según criterios del Estado de derecho, muy costosa. Es justo subrayar que este aparato ha sabido cumplir con sus funciones, de modo que podría servir de modelo de ética, eficiencia y eficacia para otras instituciones encargadas de imponer la justicia más allá de lo electoral. La propia acción de la justicia electoral podría constituir un ejemplo con fuerza persuasiva para avanzar en otros campos, donde el imperio de la ley todavía no se ha conseguido, para así progresar en la consolidación de la democracia. Sin embargo, los valores que la justicia electoral representa, aún no han sido internalizados del todo por los individuos y los partidos. Es por ello que la justicia electoral debe seguir luchando no sólo por hacer prevalecer sus valores, sino también por hacer respetar su desarrollo profesional y ético.

Este desarrollo ha incluido una constante ampliación de las funciones de la justicia electoral. Al reflexionar sobre su concepto, nos damos cuenta de este proceso. Una primera acepción se centraba, conforme a Jesús Orozco Henríquez (1998: 40), en “la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales”. Hoy en día, la acepción del concepto se ha ampliado a causa de las funciones reales que la justicia electoral está cumpliendo. El mismo autor incluye entre ellas: “todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas, acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto del pluralismo político, condiciones también equitativas

para la contienda electoral, etcétera” (*ibíd.*).

Esta extensión de las funciones de la justicia electoral alberga por un lado el peligro de la judicialización electoral de la política, es decir que la política no desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a los valores democráticos per se. En última instancia, los conflictos no se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos, sino mediante decisiones jurisdiccionales. Por otro lado, la extensión de las funciones puede generar el peligro de una mayor politización de la justicia electoral en la percepción de la gente, fenómeno que encajaría perfectamente bien en la cultura política predominante de la región. Así, el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que la composición personal de sus órganos sea principalmente de orden político, desatendiendo por completo que el servicio electoral consiste en una función de alto estándar profesional y ético en pro de la democracia y su consolidación. El peligro radica en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos de imparcialidad en la política misma.

Aunque lo procedural es importante —y lo repito decididamente—, existe el peligro de que los procedimientos y las resoluciones de la justicia electoral así como las controversias sobre ambas, sobre la actuación del aparato administrativo y jurisdiccional electoral, atraigan toda la atención del público y de la política y desplacen a otros aspectos igualmente importantes en el desarrollo de la democracia en América Latina, especialmente los contenidos y objetivos mismos de la política. En México, por ejemplo, es bien llamativo la presencia del IFE (Instituto Federal Electoral) en el debate político nacional. Son casi cotidianas las referencias a su rol y sus resoluciones en la prensa capitalina. Pero se corre el peligro de que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia postautoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida en lo electoral, una crítica que ya se expresa con el concepto de “democracia electoral” como denominación para las democracias latinoamericanas, o de “electoralismo” como término para señalar su orientación y desdén por lo social, que se expresa finalmente en el difuso concep-

to de moda de la democracia de baja calidad. Para quien conoce el ensayismo político de los medios de comunicación en América Latina, no será sorprendente la paradoja de que en un mismo artículo se trate detalladamente la composición y las actuaciones de la justicia electoral en forma sospechosa y se afirme al mismo tiempo que la democracia en América Latina se reduce a lo electoral.

Es ampliamente compartida en la región la idea de que a una democracia que se reduce a lo procesual y desatiende el contenido, los objetivos de la política, le será muy difícil consolidarse.

II. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

El concepto de “consolidación democrática”, por su parte, es multidimensional y muy controvertido. El politólogo italiano *Leonardo Morlino* (1986) veía la consolidación como un proceso que tiene como consecuencia la continua adaptación de los actores políticos a las reglas del juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad del orden político establecido. El politólogo estadounidense *Philippe Schmitter* (1993: 4) incluyó en el concepto de la consolidación el problema de la organización institucional de la democracia, con la cual están de acuerdo los actores políticos y que es apoyada por los ciudadanos. En cambio, el argentino *Guillermo O'Donnell* (1996: 11) apuntaba al horizonte de expectativas de los actores y los ciudadanos, en el sentido de que las elecciones libres y el pluralismo político se mantuvieran también en el futuro sin limitación temporal. Al compartir la mayoría de los actores políticos y de la opinión pública esta expectativa, los actores políticos dirigirían sus estrategias con respecto a ella. El español *Juan J. Linz* y el estadounidense *Alfred Stepan* (1996: 30) distinguían varias dimensiones del problema de la consolidación: la dimensión conductual, ningún actor político, social o económico persigue sus objetivos con medios que tengan como consecuencia el establecimiento de un sistema no democrático; la dimensión actitudinal, una gran mayoría de la opinión pública mantiene la valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno,

aunque esté insatisfecha con los logros de los gobiernos democráticos; la dimensión constitucional, tanto el gobierno como la oposición se someten a la constitución y solucionan sus conflictos en el marco de sus reglas de juego del sistema político. Finalmente, el austriaco *Andreas Schedler* (2002: 20), tras una amplia revisión de los diferentes enfoques, llegó a la conclusión de destacar tres modelos de medición y explicación de la problemática de la consolidación: el procesual, que afirma que las democracias son capaces de imponerse y dominar los desafíos antidemocráticos; el orientado a las bases actitudinales de la élite, en el sentido de que los actores políticos y, sobre todo, los gobiernos, desarrollan normativamente los valores democráticos, diseñan estrategias racionales y desarrollan las habilidades necesarias para mantener la democracia; y, el orientado a las bases socioeconómicas, en el sentido de, como él dice, “no bajar la guardia a menos que el ambiente socioeconómico y el escenario institucional sea propicio para la continuidad democrática”, yo diría a menos que la democracia no sea capaz de mejorar las condiciones económicas para la propia consolidación.³

En resumen, solo al principio de los intentos de definir el concepto de “consolidación democrática”, las instituciones democráticas y la adaptación de los actores políticos a las reglas de juego constituyeron un elemento definitorio clave. En ningún caso de los ejercicios definitorios se hace referencia explícita a la institucionalidad que por medio de instrumentos jurisdiccionales sugiere a los actores políticos aceptar las reglas de juego y aceptar así los valores que representan.

La dimensión del problema de la consolidación democrática se amplía aún más cuando tomamos en cuenta las explicaciones causales que se han dado en la literatura científica para la no-consolidación actual de la democracia en América Latina. Se puede distinguir a grandes rasgos entre hipótesis económicas, sociales, políticas, político-institucionales, político-culturales y socio-culturales, que se ocupan de los déficits correspondientes.

³ Con respecto al problema de la consolidación democrática, *vid.* la parte III. de la contribución anterior [N. del E.].

1) La hipótesis de la carencia económica. Ella apunta al insuficiente desarrollo económico. Por lo general, concuerda con el supuesto de las teorías de la modernización, en el sentido de que la democracia es un resultado del desarrollo económico y el cambio social y, por lo tanto, refuta fundamentalmente una consolidación de la democracia que preceda a este proceso (Lipset 1981; Przeworski, *et al.* 1996; Huntington 1996). De manera menos determinista, también afirma que el crecimiento económico en los últimos decenios no ha sido suficiente para desencadenar los variados efectos que serían capaces de consolidar la democracia.

2) La hipótesis de la carencia social. Ella se enfoca en la persistencia de la pobreza y la desigualdad social (Lamounier 1999). Afirma que el neoliberalismo no ha logrado pagar la “deuda social” de fracasadas estrategias de desarrollo anteriores. Al contrario, la política neoliberal ha hecho todavía más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Especialmente partes de las clases medias se han visto precipitadas a la miseria. Afirma que la medida creciente de la pobreza y la desigualdad es contraria a la consolidación de la democracia (Castañeda 2003).

3) La hipótesis de la carencia política. Ésta se basa en los análisis sobre los déficits de la democracia. Partiendo de un amplio concepto de democracia que incluye también el problemático entorno social y político-cultural de la democracia, se señala la falta del Estado de derecho, la insuficiente responsabilidad (*accountability*), el predominio de los esquemas de conducta tradicionales de la élite política, el clientelismo y la corrupción. Una democracia de menor calidad, afirma, no se puede consolidar.

4) La hipótesis de la carencia político-institucional. Ella supone problemas estructurales de los sistemas políticos, que han llevado a bloqueos de la política, o a una menor eficiencia de la actividad de gobierno. Se tematizan la arquitectura institucional del sistema político, la forma de gobierno, el sistema electoral, el sistema de partidos, la articulación del disenso, y la producción del consenso. Afirma que sin el incremento de la gobernabilidad no está garantizada la exitosa realización de los programas económicos y sociales y, por lo tanto, no es posible resolver el problema de la consolidación (Linz/Stepan 1996).

5) La hipótesis de la falta de confianza. Ésta ve la consolidación como dependiente de la confianza de la población en la democracia como orden político preferido y en la satisfacción con los resultados de la política. Lo que se cuestiona es la confiabilidad de la democracia, cuya dimensión actual en América Latina se considera insuficiente para la consolidación de la democracia (*cf.*: Nohlen 2002).

6) La hipótesis de la carencia de capital social. Ésta focaliza la sociedad y su capacidad de generar confianza en los otros. Parte de la tesis de que tiene que existir una cierta medida de confianza interpersonal para formar una comunidad eficiente, cuyo progreso económico y social pueda producir un sistema político consolidado (Putnam 1993). En América Latina, afirma, se carece del capital social correspondiente (Latinobarómetro 2003).

Este panorama de factores que influyen en el proceso de la consolidación democrática nos hace entender que los dos fenómenos que observamos —la justicia electoral y la consolidación democrática— no se encuentran en una relación lineal en su desarrollo, aunque la justicia electoral sí constituye la base misma de un proyecto de tal envergadura. Sin justicia electoral no existen las mínimas condiciones para la democracia. Es decir, la justicia electoral es necesaria para la democracia, pero no suficiente para su consolidación.

III. LEGITIMIDAD

Un camino para hacer más comprensible la compleja relación entre justicia electoral y consolidación democrática consiste en introducir el concepto de legitimidad. Por supuesto, este concepto clave de la política y de la Ciencia Política se puede utilizar en varios sentidos, por ejemplo, se puede referir a la pretensión de legitimidad de un orden político o social, a la creencia en la legitimidad de los sometidos a la dominación, o ambas cosas a la vez, y en relación recíproca.

La pretensión de legitimidad de un orden de dominación apun-

ta a un concepto normativo de la misma. Se puede entender como cualidad objetiva de un sistema social o sistema político (por ej. la legitimidad que se le atribuye como inherente a un sistema político democrático en el marco de los horizontes mentales correspondientes, o la legitimidad entendida como el mantenimiento de la legalidad) o estar basada en escalas normativas externas, respecto a las cuales se compara esta pretensión. De acuerdo con esto, la legitimidad puede ser definida como:

1) La coincidencia de un orden político con el Derecho, en el cual está garantizada la realización de determinados principios (en la democracia, pluralismo político, derechos democráticos de participación, Estado de derecho, etc.); o,

2) La capacidad de un orden político de ser reconocido como legítimo, por lo cual la pretensión de un sistema político de gozar de legitimidad solo existe, cuando las expectativas de comportamiento elevadas a norma expresan intereses capaces de ser generalizados (*cf.*: Habermas 1989).

Claro está que en el ámbito del problema que constituye este concepto, la pretensión de legitimidad y la creencia en la legitimidad están estrechamente vinculadas. Así, el estadounidense Seymour M. Lipset (1981: 64) definió “legitimidad” como “la capacidad del sistema de generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para la sociedad”. Por lo tanto, los sistemas políticos pueden contribuir activamente a su reconocimiento como legítimos, a su consolidación, lo cual indica que la legitimidad no es un concepto estático (normativo), sino un concepto dinámico (empírico). Otro estadounidense, David Easton (1979), definió la legitimidad como la convicción de los miembros de una sociedad de que la manera de funcionar del orden político coincide muy ampliamente con sus “principios morales personales” y opiniones de lo que es correcto o incorrecto. Easton distingue entre el apoyo “difuso” a un orden político, independientemente de su efectividad y los resultados de las políticas, y el apoyo “específico”, de corto plazo y referido más bien a los resultados de las políticas, que se genera, sobre todo, en el caso de prestaciones del sistema, las cuales a su vez han de ser consideradas como relativas a las expectativas de prestaciones

correspondientes.

Ahora bien, la democracia tiene varias fuentes de legitimidad, una de ellas, el orden político en sí mismo, resultante de su adecuación al Derecho que a su vez garantiza la realización de ciertos principios que concuerdan con el concepto de democracia y de Estado de derecho.

El concepto de consolidación democrática presupone la existencia de la democracia, la misma que se pretende consolidar. Una vez que se pone en marcha la transición, puede decirse que se erige la arquitectura democrática. La correspondencia de esta arquitectura con los valores consustanciales de la democracia termina por dar legitimidad a la misma.

Esto mantiene su validez, aunque la democracia como sistema de valores, actitudes y comportamientos no se haya enraizado aún en las sociedades latinoamericanas de forma que ésta pueda manifestarse como la parte político-institucional de la propia idiosincrasia. Obviamente, esta situación ya implica riesgos para la consolidación de la democracia. Para prevenir estos riesgos y consolidar la democracia, entran en escena dos fuentes de legitimidad, la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida. La primera se manifiesta en la participación activa del pueblo y de sus organizaciones como son los partidos políticos, las organizaciones intermedias de representación de intereses, las asociaciones civiles, etc., en la formación de la voluntad política. En el proceso de participación política se renueva continuamente el compromiso del pueblo con el orden democrático establecido. La importancia de la función de la justicia electoral, dedicada a vigilar el cumplimiento de las normas democráticas en el proceso electoral, es tanto mayor cuanto más disten de estas normas los valores practicados por los individuos y los grupos de la sociedad. Allí donde la democracia se erige sobre bases socioculturales acordes con ella, la existencia de la justicia electoral pasa más desapercibida. Como institución, la justicia electoral es parte del edificio democrático y al mismo tiempo, a través de su función de hacer respetar las reglas por el camino de la jurisdicción, ésta es parte de la legitimidad de entrada del sistema democrático.

La legitimidad de salida se refiere a los resultados de la políti-

ca conforme a objetivos que plantean los actores políticos en respuesta a las demandas de la población y las expectativas que ésta tiene de su realización en la práctica. En esta parte de la legitimidad, la injerencia de la justicia electoral es nula y así debe serlo por el carácter imparcial de su función en la contienda por los objetivos políticos y por el poder. Sin embargo, en el proceso de su consolidación, la democracia en América Latina está actualmente cuestionada debido a los magros resultados que arroja y al consiguiente desencanto, incluso hartazgo, con la democracia por parte de la población.

IV. RESUMIENDO

Hemos señalado la paradoja que se da entre una justicia electoral en crecimiento y una baja consolidación democrática como inquietud inicial de nuestras reflexiones. ¿Cuál es la interrelación real entre ambos fenómenos, más allá de que la teoría de la democracia afirme que ésta depende en su desarrollo de la participación y de la competencia interpartidaria? La justicia electoral precisamente garantiza en buena medida estos dos requisitos de la democracia. La vinculación entre los desarrollos inversos de la justicia electoral y la consolidación democrática está constituida por el concepto de legitimidad. Si pensamos en dos fuentes de legitimidad, la legitimidad de entrada (*input legitimacy*) y la legitimidad de salida (*output legitimacy*), la justicia electoral contribuye de manera decisiva a la creación y a la garantía de la legitimidad de entrada. En este campo, su importancia es enorme: sin justicia electoral, como dice Ortega y Gasset, “sin el apoyo de un auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”. Sin justicia electoral no hay democracia, ésta es la condición *sine qua non* de la democracia. Sin embargo, siendo necesaria para la democracia, no es suficiente para su consolidación.

La democracia es asimismo dependiente de la legitimidad de salida. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social para la gran mayoría de la población quedan por debajo de una cierta barrera, de un cierto nivel tolerable, parece difícil

mantener o crear la afección de la gente con la democracia, sus instituciones y procedimientos democráticos. La legitimidad de las estructuras proviene en gran parte del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Para romper con el carácter actualmente problemático de esta interdependencia es imperioso incrementar el resultado de las políticas públicas, es decir, aumentar su efectividad. La consolidación de la democracia depende del esfuerzo en el ámbito de salida de la legitimidad. Aquí se incluye lo institucional como una de las condiciones para mejorar el desempeño gubernamental. Sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada de la legitimidad. Esto corresponde a un pensamiento lineal que, según la estrategia axiomática del “más de lo mismo”, conduce a un callejón sin salida. Si bien la justicia electoral tiene que ser protegida debido a un entorno político-cultural que no le es propicio, si bien merece en el futuro igualmente gran atención, dado que su impacto presenta límites naturales, no basta por sí misma para resolver el problema de la legitimidad. La política tiene que responder a los retos de la consolidación de la democracia.

Principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana*

El 3 de julio del 2008, el Tribunal Constitucional Federal (TCF) tuvo que ocuparse una vez más del sistema electoral para el *Bundestag* (Parlamento Federal) alemán. Esta vez se presentaron dos quejas de revisión electoral que consideraban lesionados los principios de igualdad e inmediatez en los efectos paradjicos de los escaños excedentes (*Überhangsmandate*) en el sistema de representación proporcional personalizada.¹

Como es conocido, los escaños excedentes tienen lugar en el sistema electoral federal alemán cuando un partido obtiene más escaños con los primeros votos en las circunscripciones uninominales, que los que les corresponderían con base a los segundos votos, cuya distribución entre los partidos determina la composición política del *Bundestag*.² A los escaños excedentes prácticamente no se les dedicaba ninguna atención; ya que, por una parte, el TCF en 1957 los había declarado condicionados

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

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

² El sistema electoral alemán es un sistema combinado. Vincula la regla decisoria de la mayoría con el principio de representación proporcional de manera que resulta un sistema de representación proporcional. Este sistema es personalizado ya que permite al votante elegir un candidato en cada circunscripción uninominal. De allí su nombre: representación proporcional personalizada. Es importante tener presente esta categorización a la hora de examinar la decisión del TCF que aquí se analiza. En relación a los detalles del sistema, el elector tiene dos votos. Con el *primer voto* elige, en los distritos uninominales, a la mitad de los escaños parlamentarios, escogiendo a un candidato de su

por el sistema electoral combinado y compatibles con el principio de igualdad³ y, por otra parte, en las elecciones de 1965 a 1987 tuvieron lugar sólo ocasionalmente y en un número reducido (*vid.* Nohlen 2004a: 272).

Esta situación cambió repentinamente en 1994 cuando fueron repartidos 16 escaños excedentes, 12 de los cuales correspondieron a la CDU.⁴ Precisamente los escaños excedentes le permitieron a la coalición ganadora CDU/CSU⁵ y FDP⁶ una clara mayoría parlamentaria. Aunque desde la perspectiva de la estabilidad del gobierno este efecto de la representación proporcional personalizada pudiera tener una connotación positiva, renacen las dudas acerca de la compatibilidad de los escaños excedentes con el principio de igualdad en el derecho electoral. El TCF resolvió en su sentencia del 10 de abril de 1997 que el legislador puede prever una compensación en los escaños, pero ésta no sería obligatoria para el tipo de representación proporcional personalizada.⁷ El TCF reconoció que el legislador, al establecer una barrera legal del cinco por ciento, quiso limitar la

distrito; y, con el *segundo voto*, elige la lista regional del *Land* (Estado miembro) de un partido. Las listas son cerradas y bloqueadas. La distribución del número total de escaños se lleva a cabo a nivel federal de acuerdo al total de votos obtenidos por cada partido, empleando la fórmula electoral *Sainte-Laguë/Schepers*. Se aplica una barrera legal del cinco por ciento, la cual puede ser evadida por un partido en el momento en que gane tres escaños directos en los distritos uninominales. Una vez que está definido cuántos escaños recibirá un partido, estos escaños se distribuyen de forma proporcional entre las listas regionales de los partidos, aplicando de nuevo la fórmula *Sainte-Laguë/Schepers*. De este número se descuentan los escaños uninominales directos que se hayan alcanzado en cada caso; los escaños restantes les corresponden a los candidatos en las listas regionales correspondientes. Si los partidos han alcanzado en los distritos uninominales más escaños directos que los que les corresponden proporcionalmente (los llamados escaños excedentes), los conservan y no se hace una compensación. De acuerdo con esto, el elector determina a través de su primer voto la composición individual de la mitad del *Bundestag*, pero sin influir, en principio, si se prescinde de los escaños excedentes, sobre la composición del parlamento respecto a los partidos políticos.

³ BVerfG 2 BvR 9/56, Beschluss vom 3. Juli 1957 (*Listenwahl*); BVerfG 7, p. 63 y s.; *vid.* también DÖV 1957, p. 715 y s.

⁴ CDU: Christlich Demokratische Union [Unión Demócrata Cristiana].

⁵ CSU: Christlich Soziale Union [Unión Social Cristiana].

⁶ FDP: Freie Demokratische Partei [Partido Liberal Democrático].

⁷ BVerfG 2 BvC 3/96, Beschluss vom 10. April 1997 (*Grundmandatsklausel*); BVerfG 95, p. 408 y s. *Cfr.* también NJW 1997, p. 1568 y s., DÖV 1997, p. 595 y s.

proporcionalidad. En consecuencia, el principio de proporcionalidad no sería un criterio absoluto para la valoración de los elementos individuales de la representación proporcional personalizada y tampoco de los escaños excedentes. En su momento, el Tribunal sostuvo que la configuración específica sobre este aspecto era conforme a derecho, siempre que se cuidara que el número de escaños no sobrepasara límites prudentes.

Sin embargo, diez años después el TCF se confrontó, en relación al mismo tema, con una argumentación modificada. Debe considerarse que ya se sabía que los escaños excedentes podían conducir a que un partido, en el caso de conseguir una mayor proporción de segundos votos, pierda en cantidad de escaños (*vid.* Meyer 1994; Behnke 2003). Este hecho se agudizó por primera vez en una elección uninominal rezagada por la muerte de un candidato en Dresden en 2005. Se corroboró y se hizo de conocimiento público que puede ser ventajoso para un partido con escaños excedentes recibir menos votos en un Estado miembro, cuando con ello el número de escaños en la distribución a nivel federal entre los partidos (*Oberverteilung*) no le afecte negativamente. El número de votos más bajo puede tener efectos en la distribución de escaños entre las listas particulares de los partidos en los *Länder* (*Unterverteilung*), porque un número de segundos votos más bajo aquí, puede ocasionar que otra lista regional del partido se beneficie con un escaño. Si en un Estado miembro un partido pierde en segundos votos, en el que alcanzó un escaño excedente, no sufre ninguna desventaja, porque su lista de todas formas no hubiera tenido ninguna pretensión a un escaño, pero no pierde los escaños conseguidos directamente. Sin embargo, en otra lista regional puede sumar un escaño más. Por ello, el partido en cuestión incrementa también su parte de escaños a nivel federal. El efecto inverso es igualmente imaginable: un partido puede perder un escaño excedente en un Estado miembro a partir de haber conseguido allí una cantidad de segundos votos más alta y, con ello, igualmente perder un escaño en el nivel federal.

Este “peso negativo del voto”, o en otros términos, este “valor de logro inverso”, fue declarado inconstitucional por el máximo Tribunal alemán el 3 de julio de 2008. Un procedimiento que

posibilita (de acuerdo con el artículo 7, párrafo 3, y artículo 6, párrafos 4 y 5, de la Ley Electoral Federal) “que un aumento en segundos votos pueda llevar a una pérdida en escaños de las listas de partido de los Estados miembro o a que una pérdida en segundos votos ocasione un aumento en los escaños para las listas de partido de los Estados miembro”, de acuerdo al TCF, lesiona el artículo 38, párrafo 1, de la Ley Fundamental. A partir de esta interpretación, el TCF determinó que el legislador está obligado “a más tardar hasta el 30 de junio de 2011 a establecer una regulación compatible con la Constitución.”⁸

I. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

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

⁸ BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07, Rn 240.

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

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

sería constitucional— reflexiones sobre la reforma del sistema electoral más allá del tipo de la representación proporcional personalizada.

II. VALORACIÓN DEL FUNDAMENTO DE LA SENTENCIA EN GENERAL

Aunque se puede coincidir con el juicio final del Tribunal Constitucional, resulta que no solo varios fundamentos —como ya se mostró— sino también algunos argumentos del TCF son altamente problemáticos desde el punto de vista de la teoría de los sistemas electorales. En primer lugar, llama la atención que no se realiza ninguna diferenciación conceptual entre sufragio y sistema electoral. Esto da pie a la tendencia dominante de equiparar en la sentencia las exigencias del derecho electoral individual y de la elección como proceso de creación de una asamblea representativa, con las de un sistema electoral.

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

del sistema electoral, la legitimidad a la que los sistemas electorales aspiran y disfrutan en la realidad.

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

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

Las constituciones democráticas de todo el mundo establecen que las elecciones en general deben ser iguales, directas y secretas; sin embargo, los sistemas electorales son muy diferentes en cada país, y sobre todo en el ámbito de los sistemas electorales de representación proporcional. Casi en ninguna parte se desprende de los principios del derecho electoral, como lo hace el TCF, que los sistemas electorales se deban medir constitucionalmente no sólo por el mismo valor numérico, sino también por el mismo valor de logro de los votos de los electores. Frente a los avances de la investigación internacional comparada de los sis-

temas electorales,⁹ la jurisprudencia de la República Federal Alemana sobre el sistema electoral estrecha y deforma su horizonte de valoración, lo que se manifiesta en las siguientes carencias:

1) En primer lugar, ausencia de referencia empírica. Se torna con ello claro que variables de conducta que inciden en las consecuencias de los sistemas electorales no son consideradas suficientemente. Las instituciones contribuyen a configurar la conducta de los electores. Los sistemas electorales establecen fundamentalmente diversas condiciones para que el voto de un elector cuente para algo. El que determinadas reglas de un sistema electoral influyan a los electores en la emisión de su voto (*vid.* Cox 1997; Pappi/Shikano 2007; Norris 2008), es un efecto buscado por los sistemas electorales. Los sistemas electorales de representación proporcional no constituyen por ello una excepción.

2) En segundo lugar, carencia de experiencia internacional comparada, que es el fundamento del desarrollo conceptual y de consultoría política de la teoría de los sistemas electorales. La mirada solo a las particularidades y experiencias alemanas limita innecesariamente las ideas normativas y posibilidades de configuración funcionales de los sistemas electorales. Actualmente, el legislador no decide más entre los clásicos sistemas electorales de mayoría y representación proporcional, sino configura sistemas electorales de acuerdo a los requerimientos funcionales que se le presentan en contextos específicos.

3) En tercer lugar, en una carencia de criterios amplios de valoración para los sistemas electorales, lo que se demuestra en su agudización unidimensional y aplicación no homogénea, según se trate de representación proporcional o de mayoría. En los sistemas electorales no solo es un asunto de consecuencias directas sobre la relación de votos y escaños, sino de efectos de más largo alcance. Existen también efectos secundarios y costos

⁹ *Vid.* Nohlen, D., “Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales”, en: D. Nohlen, *Sistemas electorales en su contexto*, Suprema Corte de Justicia de la Nación/UNAM/Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008, pp. 155-187 [N. del E.].

colaterales, más allá de las referencias exclusivamente tematizadas a través de la igualdad del derecho electoral. De la misma forma se recomiendan criterios que al mismo tiempo se puedan utilizar en la representación por mayoría y en la representación proporcional, para posibilitar una comparación conveniente.

III. EL PRINCIPIO DE MAYORÍA Y EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

¿Qué es el principio de mayoría y qué es el principio de representación proporcional? Si se sigue el sentido de la resolución del TCF, corresponde al “objetivo de la representación por mayoría [...], que sólo los votos otorgados para los candidatos mayoritarios lleven al reparto de escaños. Los votos otorgados a los candidatos minoritarios, por el contrario, no son considerados en el reparto de escaños”. De acuerdo al TCF, “el objetivo de la representación proporcional consiste en que todos los partidos en una relación lo más aproximada a la distribución de los votos, estén representados en los órganos elegidos”. En estas afirmaciones se lleva a cabo una comparación de naturaleza asimétrica. Mientras la representación por mayoría es definida de acuerdo a la regla de decisión en la circunscripción, la representación proporcional es conceptualizada según la composición política del parlamento. Sin embargo, esta comparación equivocada ha sido hace mucho tiempo superada por la doctrina de los sistemas electorales (Nohlen 1969: 39 y 1978: 48; Sartori 1994: 4).¹⁰

Cuando Roman Herzog, Ex-Juez Constitucional y Ex-Presidente de la República, se pronunciaba por un sistema de mayoría relativa (*Süddeutsche Zeitung*, 17.3.2008), no opinaba que la mayoría relativa de votos debe decidir en las circunscripciones uninominales. Esto ya sucede para la mitad de los diputa-

¹⁰ *Vid.* Nohlen, D., “Dos principios de representación incompatibles”, en: D. Nohlen, *Sistemas electorales en su contexto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación / UNAM/Universidad Autónoma de Puebla, 2008, pp. 92-134 [N. del E.].

dos. Herzog tenía en mente las consecuencias que este sistema electoral ocasiona en la composición del parlamento. Por su parte, Paul Kirchhof, antiguo juez constitucional, incluso es más explícito en su orientación del concepto del sistema de mayoría hacia la formación de mayorías en el parlamento, cuando propone (Alpbacher Gespräche, 28.8.2008; también Rhein-Neckar-Zeitung 28.8.2009) que aquel partido o coalición que obtenga la mayoría relativa de los votos, automáticamente debe obtener la mayoría absoluta de escaños —quintaesencia de la reforma de Berlusconi en Italia (*vid.* al respecto también Poier 2001)—.

El TCF no intuye la diferencia entre regla de decisión y principio de representación. Esta diferenciación es importante cuando, por ejemplo, hay que valorar la garantía de la igualdad de valor de logro de los votos, lo que será tratado más adelante. Si la representación por mayoría se define desde el punto de vista técnico, entonces la igualdad de valor de logro está descartada. Los votos para la(s) minoría(s) no cuentan. Sin embargo, si se entiende la representación por mayoría como principio de representación, entonces es posible conformar sistemas de mayoría que consideran en cierto sentido el punto de vista de la igualdad de valor de logro. Cada sistema de mayoría que opera con circunscripciones en las que se elige más de un diputado, abre ya un espacio para una adjudicación proporcional de escaños. En un sistema de circunscripciones trinominales puede ser conseguida una observable igualdad de valor de logro de los votos. Las pequeñas circunscripciones de tamaño par, por ejemplo la circunscripción binominal, son especialmente adecuadas para que los votos de la minoría consigan un valor de logro sobreproporcional.

Respecto a la representación proporcional, su definición como regla de decisión excluye la lesión de la igualdad de valor de logro de los votos. Existen sólo límites matemáticos, especialmente en circunscripciones pequeñas. Por el contrario, para la representación proporcional, entendida como principio de representación, sin duda se pueden pensar en limitaciones intencionadas de la igualdad de valor de logro, porque este objetivo está en competencia con otros que entran en juego en el marco de una valoración política más completa y de criterios de mayor impor-

tancia (funcionalidad y capacidad de supervivencia de la democracia). Esto puede reflejarse —como el ejemplo más fácil— en el establecimiento de barreras legales.

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

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

Esta orientación de fines de la representación proporcional no significa, sin embargo, que en el sistema de representación proporcional “todos los partidos estén representados en los órganos elegidos en una relación lo más aproximada al número de votos”, como se sostiene en la sentencia que aquí se comenta. También

en la representación proporcional existen barreras de representación, las que evitan, legítimamente, que todos los partidos lleguen al parlamento. Se observan, por ejemplo, en la forma más frecuente de representación proporcional: el sistema proporcional en circunscripciones de distinto tamaño. El tamaño de la circunscripción es —junto con la barrera legal— el factor más importante para la desproporcionalidad de los resultados electorales (*vid.* Lijphart 1994).

La posición del TCF que se critica es expresión de la idea de que en la representación proporcional no sólo el valor numérico sino también el valor de logro de los votos deberían ser iguales. Esta idea se impone en toda la sentencia y es llevada al extremo cuando se trata del procedimiento para convertir votos en escaños, que fue reformado en 2008 (sustituyendo Hare/Niemeyer por Sainte-Laguë/Schepers). Como “resultado desigual”, el TCF considera todo lo que no corresponda “con proporcionalidad exacta y por ello tampoco de manera exacta al principio de igualdad de valor de logro”; solo es vista como justificada la “inevitable consecuencia de un procedimiento de distribución de cualquier clase”.¹¹ El valor de logro es fijado, en consecuencia, en la máxima proporcionalidad de los resultados electorales.

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

¹¹ BVerfG 2 BvC 1/07, Rn 104; al contrario, Hans Meyer decía ya en 1973 (p. 189) correctamente: “Son concebibles sistemas más o menos proporcionales igual que sistemas mayoritarios con mayor o menor efecto mayoritario”.

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

Desde una perspectiva de sistemática electoral comparada debe ser planteada la pregunta fundamental: ¿qué tan conveniente es la primacía absoluta puesta en la exactitud de la proporcionalidad en la representación proporcional personalizada? La exactitud es sólo una dimensión de sentido. Otras dimensiones son simplicidad, transparencia y sustentabilidad. La exactitud en la distribución proporcional tiene, en general, como costo un alto grado de complejidad en el cálculo proporcional. Surge la pregunta ¿quién puede comprender en su caso un sistema electoral fijado exclusivamente en la exactitud proporcional elevada que alcanza el procedimiento? El elector común y corriente, seguramente, no. Con ello se pierde mucho en transparencia. La sustentabilidad tampoco puede tener a su favor la gran exactitud, porque la crítica a la representación proporcional personalizada, debido al incomprensible cálculo de escaños, y la exigencia de un cambio fundamental del sistema electoral aumentarían. Este paso fue realizado recientemente por el antiguo juez constitucional Hans Hugo Klein (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.08.2008: 7). Partiendo del derecho del ciudadano, sostiene que para que “el sistema electoral sobre cuyo fundamento se elige el parlamento, se pueda entender sin la utilización de expertos en sistemas electorales y matemáticos”, se debe introducir “el sistema electoral de mayoría fácilmente comprensible para cada persona.”

IV. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADA COMO TIPO DE SISTEMA ELECTORAL

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

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

como un sistema mixto, conducen al error. La representación proporcional como principio de representación para la elección del parlamento alemán en su totalidad, se combina con el criterio de decisión de la mayoría con la finalidad de elegir a personas en el caso de la mitad de los integrantes del parlamento. Con esta combinación pueden darse limitaciones al principio de proporcionalidad, cuya utilización ilimitada de todas formas no fue deseada a través de la introducción de la barrera legal.

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

Este es el caso de la representación proporcional en Hungría, donde primero se distribuyen 176 escaños en circunscripciones uninominales según mayoría absoluta con balotaje. Las desproporciones resultantes se intentan corregir en dos subsecuentes fases de adjudicación de 210 escaños en total. Sin embargo, la alta proporcionalidad perseguida de los resultados electorales no fue alcanzada debido a efectos contrarios de los modelos de comportamiento de los partidos y del electorado (*vid.* Nohlen 2004a: 306-314). Como otro ejemplo podría servir Italia después de la reforma de 1993, sobre todo en relación a los efectos de los factores de contexto (*vid.* Nohlen 2009a: 222-228). En la representación proporcional personalizada, por el contrario, está garantizada la distribu-

ción proporcional de escaños a los partidos en cada caso, a través de la utilización de la regla de decisión proporcional a nivel nacional. La definición de los sistemas electorales es sin duda de importancia para precisar el significado que se puede atribuir en su valoración a determinados criterios normativos (*vid.* Meyer 1973: 182).

V. EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO

Aquí no es el lugar para reproducir la historia de la aplicación del principio de igualdad por parte del más alto Tribunal, en relación a los elementos individuales de la representación proporcional, entre ellos los escaños excedentes (*cf.*: Nohlen/Nohlen 2007; *vid.* también Nohlen 2008b: 31-78). Me limitaré a los argumentos centrales del TCF en relación con el peso negativo del voto, los cuales tienen que ver con los conceptos de igualdad, igualdad de valor de logro e igualdad de oportunidad de logro.

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

Los sistemas electorales se distinguen precisamente en que diferencian el valor de logro de los votos. Esto también lo ha expresado el TCF al inicio de sus resoluciones sobre el sistema electoral, incluso ha hecho depender la igualdad de valor de logro del sistema electoral. Conforme a esto, la igualdad del valor de logro vale como criterio de la igualdad del voto para la representación proporcional, pero no para la representación por mayoría (aunque se tiene que recordar que el Tribunal piensa, respecto a esta alternativa básica, en la regla de decisión y no en el principio de representación). Al mismo tiempo con esta diferenciación rígida, el TCF ha sometido a la representación proporcional al criterio estricto de garantizar un máximo de igualdad de valor de logro de los votos. Desde entonces,

las desviaciones de la igualdad del voto tienen que fundamentarse. Esto se ha aplicado en el sistema de representación proporcional personalizada para las barreras legales, el requisito de escaños mínimos para participar en la distribución proporcional de los escaños (*Grundmandatsklausel*), los escaños excedentes y el procedimiento de cómputo. Todos y cada uno fueron revisados por el TCF respecto a su conformidad con la Constitución y, en principio, fueron considerados como compatibles con el principio de igualdad.

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

El grado de igualdad de valor numérico y valor de logro de los votos no depende, por cierto, solo de la configuración del sistema electoral, sino del sistema de partidos y de la conducta de los electores. En general, resulta válido que entre más partidos (posiblemente como consecuencia de la representación proporcional), menor es la igualdad de valor de logro. También el elector reacciona al sistema electoral y éste puede hacerle equivocarse en su cálculo. En general es válido que: entre más proporcionalidad se incorpore en un sistema electoral, tanto más el elector estará inclinado a esperar que su voto cuente, también para pequeños y muy pequeños partidos. Él subestima las barreras naturales de representación que, de todos modos, están determinadas por la pura matemática debido al número limitado de escaños disponibles (fijense en la relación entre el tamaño del electorado y del parlamento), por lo que, sumados los votos de los partidos que no sobrepasan la barrera natural, un número grande de votos puede no contar. Los votos que corresponden a candidatos o a partidos que no fueron exitosos, dejan de hecho que se contraiga la igualdad de valor de logro del sistema proporcional. Por el contrario, si a través de barreras efectivas que limi-

tan de manera reconocible la igualdad de valor de logro, el elector es estimulado a votar útilmente, es decir a otorgar su voto a partidos o candidatos que tienen la posibilidad de ser elegidos, entonces se reduce el número de votos que permanecen sin logro. De hecho aumenta la igualdad de valor de logro de los votos. Estas consecuencias contradictorias al respectivo propósito teórico, que efectivamente despliegan los sistemas de representación proporcional puros y con barreras legales, las he denominado “paradoja de proporcionalidad”.

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

En el fondo es imperativo descartar —desde una perspectiva jurídico-legislativa (*rechtspolitisch*)— que un sistema electoral haga posible que mediante la emisión de un voto exista el peligro que ese voto —que debería favorecer a determinado partido— pueda tener efectos en su contra; formulado de manera general, que el voto impacte contra el objetivo que persigue. El problema no es por ello que los sistemas electorales estimulen al elector a que se comporte tácticamente en su voto, para abrirse paso a su voluntad política, a la representación parlamentaria, al triunfo electoral de un partido, al surgimiento de una determinada coalición de gobierno. Es suficiente que el elector pueda reconocer el mecanismo de logro de un sis-

tema electoral y correspondientemente pueda comportarse de manera racional. Así, la conducta electoral de muchos electores de la CDU en la elección complementaria en Dresden —lo que llevó la cuestión del peso desigual ante el TCF— ha sido del todo legítima y habla de la inteligencia de los electores. Ellos supieron utilizar el sistema para no perder ningún escaño. La elección complementaria en Dresden ha clarificado el problema que el elector, normalmente, en el cálculo de los escaños directos en el nivel de los *Länder*, no puede apreciar si su voto para un partido también tiene este beneficio, si ayuda a fortalecer su parte de escaños, o si tiene el efecto contrario. Es la falta de transparencia la que expone el voto de un elector a efectos arbitrarios. El elector no puede comportarse racionalmente. Por consiguiente, no es decisivo considerar la conducta electoral táctica como ajena a la esencia de la elección o contraria a la igualdad de voto, sino la falta de transparencia del mecanismo de efectos en la vinculación de los elementos individuales del sistema electoral.

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

En general, son unidimensionales las reflexiones que van en la dirección de medir a los sistemas electorales bajo la idea adoptada estrictamente de la igualdad de valor de logro, y de requerir la mayor aproximación posible entre igualdad de valor numérico e igualdad de valor de logro. Ellas desatienden los efectos secundarios y los posibles costos derivados. Lesionan también el precepto de que los sistemas electorales persiguen más que un solo objetivo. Sin duda, en la representación proporcional el resultado más apreciado es la proporcionalidad, mucho más que en el sistema de mayoría, pero no se justifica ninguna consideración parcial.¹²

¹² Vid. Nohlen, D., “Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales”, en: D. Nohlen, *Sistemas electorales en su contexto*, Suprema Corte de Justicia de la Nación / UNAM / Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008, pp. 125-153 [N. del E.].

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

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

VI. EL PRINCIPIO DE LA INMEDIATEZ DE LA ELECCIÓN

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

Las elecciones para el *Bundestag*, según establece el artículo 38 de la Ley Fundamental, son directas. El principio de la inmediatez

se refiere a que no se permite la intervención de ningún gremio intermediario entre los electores y el órgano representativo a integrar. La referencia al procedimiento de la elección del Presidente en Estados Unidos puede ser suficiente para dejar claro, *ex negatione*, qué significa aquí inmediatez. En Estados Unidos, los electores en los Estados miembro eligen a electores de segundo grado que a su vez elegirán al Presidente (*vid.* Lindner/Schultze 2005: 646-729). Estas elecciones son indirectas. Con ello puede suceder que un presidente elegido aglutine para sí los votos de la mayoría de los electores, aunque la mayoría de los votos no hayan sido para él. En principio, los electores de los Estados miembro están vinculados a la decisión de la mayoría de los electores. Sin embargo, también ha habido casos en los que los electores han procedido de manera diferente. La elección indirecta tiene, entonces, inconvenientes. En todo caso, la voluntad de los electores es mediatizada, lo que descarta la elección directa.

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

¿Tiene sentido considerar la conducta electoral racional como elección no directa? El Tribunal no ha incluido la argumentación

del recurrente, sin embargo, ha considerado en la sentencia la lesión a la inmediatez de la elección. Este principio exigiría “un procedimiento electoral en el que el elector pueda reconocer antes del acto de votar, cuáles personas concurren por un escaño parlamentario y cómo el propio voto puede afectar al éxito o fracaso de los candidatos. No sería decisivo que el voto tenga el efecto querido por el elector, solo bastaría la posibilidad de una influencia positiva en el resultado electoral”, lo que debe entenderse como una influencia en el sentido deseado por el elector. En realidad, a la elección pertenece la propuesta electoral (Sternberger 1961), es un requerimiento a la elección en sí misma, no tanto a su inmediatez. El aspecto adicional se refiere a la transparencia para el elector, como ya más arriba se planteó: “cómo el propio voto puede afectar al triunfo o fracaso de los candidatos”. En el fondo, dicho aspecto tampoco tiene que ver con la inmediatez. Resumiendo, se muestra poca sustancia para sostener que el peso negativo del voto lesionaría el principio de inmediatez de la elección.

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

Además, cabe preguntarse, si en realidad habría sido necesaria la argumentación del Tribunal en relación a la lesión de la inmediatez de la elección, que se sostiene en los efectos positivos o negativos del voto no previsible. Ya que la problemática de la incertidumbre sobre cuáles efectos tiene el voto, no se plantea más, cuando ya no es admisible el voto con efectos negativos sobre el partido elegido. Hacer valer el principio de la inmediatez del voto no está para nada exento de problemas. De nuevo conviene tener presente que en un sinnúmero de sistemas electorales el elector no puede reconocer con exactitud, al votar, qué sucede con su voto. Mientras que en los sistemas electorales de mayoría el votante

puede formarse una idea al respecto, en los sistemas de representación proporcional es casi imposible que el votante tenga en la cabeza el mecanismo de cómputo, cuya utilización contribuye también al efecto que su propio voto tenga en la determinación del resultado electoral, más aún, cuando hay diferentes niveles de cómputo, a través de los cuales su voto se cuenta de una u otra manera. La inmediatez del voto no debe ponerse en duda por esta ignorancia natural. Aquí también sería conveniente hablar más bien de transparencia, que debería estar garantizada en relación a la dirección del efecto que tenga el voto emitido. Los sistemas electorales son construcciones complejas y, entre más exigencias tienen que cumplir, menos comprensible se convierte su *modus operandi*. La representación proporcional personalizada no es ninguna excepción. Desde luego debe existir la confianza de que todo sucede rectamente, pero esta confianza es socavada cuando un sistema electoral admite efectos paradójicos.

VII. ALTERNATIVAS DE REFORMA

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

mayoría, nutren igualmente esta posición.

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

La solución más probable es, seguramente, efectuar la adjudicación de los escaños directos ya no a nivel de las listas de los Estados miembro, sino en el nivel nacional, inmediatamente después de la distribución proporcional de los escaños a los partidos políticos. El tipo de sistema electoral de representación proporcional personalizada, en principio, no se vería afectado por una reforma como esta. Sería, en realidad, la rectificación del sistema vigente más neutral para los partidos, la más cuidadosa de las instituciones y no afectaría las virtudes de la representación proporcional personalizada. Ciertamente, con la reforma del cálculo de los escaños excedentes, se volvería caduca la parte relevante de los escaños en la vinculación de la elección de personas con la representación proporcional, de la que pueden surgir efectos formadores de mayoría. Pero, ¿sería suficiente tal reforma mínima para salir de manera constructiva de la crisis de confianza del sistema electoral?

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

La crítica a la argumentación del TCF no tiene que ver con mi apreciación de que el resultado obtenido convence. El elemento no necesario en el sistema de representación proporcional personalizada, el peso negativo del voto, tiene que ser suprimido. Seguramente es de apreciar que el Tribunal ha reconocido de nuevo la posibilidad de diferenciaciones en el sistema electoral, que se apartan de requerimientos de la igualdad de valor de logro. Se requieren por ello razones que deben estar legitimadas por la Constitución. “Son suficientes en esta relación” —así establece el Tribunal— “razones satisfactorias resultantes de la naturaleza del ámbito de la elección del órgano de representación popular. Aquí cuenta en especial la realización de los objetivos perseguidos con la elección. A ello pertenecen la seguridad del carácter de la elección como uno de los procedimientos para la integración de la formación de la voluntad política del pueblo y la garantía de la capacidad de funcionamiento de la representación popular a elegir”.¹³

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

¹³ (BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07, Rn 98; *vid.* también BVerfGE 95, 408, 418).

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

Si mi impresión no falla, los juristas y matemáticos se han apoderado cada vez más del tema de los sistemas electorales.¹⁴ Si al principio de la República Federal el objeto de los sistemas electorales fue tratado fuertemente por los politólogos —entonces todavía joven disciplina—, tanto en lo relativo a lo normativo como a lo empírico (Ferdinand A. Hermens, Dolf Sternberger, Rudolf Wildenmann, Werner Kaltefleiter, etc.), los que sin excepción favorecieron la representación por mayoría o los elementos formadores de mayorías en el sistema electoral, desde entonces el cuadro ha cambiado completamente.

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

¹⁴ Es una lástima que el reconocido jurista especialista en sistemas electorales, Hans Meyer, haya fungido no como experto, sino como apoderado, es decir como abogado del recurrente. Como único perito fue nombrado un matemático, lo que no habla en contra del colega Friedrich Pukelsheim, quien ha hecho un sobresaliente trabajo en el ámbito de los aspectos matemáticos de la investigación de los sistemas electorales, y que ha sido galardonado con el Premio de Investigación del Instituto Max Planck.

Mientras en la Ciencia Política el debate sobre el sistema electoral perdió intensidad —Sternberger consideró a finales de los años 1970 que debido a la práctica de las reglas de juego no se debería efectuar ninguna modificación que lo trastornaran en lo fundamental—, los juristas y los matemáticos se quedaron con el balón; los juristas, como consecuencia de la objeción contra “los absurdos” de la representación proporcional personalizada, que resultaban de la vinculación de diferentes elementos de la regla decisoria (de acuerdo a la pluralidad en los distritos uninominales) y principio de representación (en el nivel de la integración del parlamento por los partidos). El TCF había participado de manera decisiva en esta preeminencia con sus sentencias en relación a la barrera legal, al sistema de doble voto y a los escaños excedentes. Los matemáticos de nuevo descubrieron los procedimientos de cómputo en sistemas de representación proporcional como campo de ejercicio de sus modelos matemáticos. Mientras a nivel internacional en la gran mayoría de los países en los que se elige según la representación proporcional se utiliza el sistema d’Hondt o uno procedimiento más sencillo (cuota Hare más resto mayor), en Alemania se empleaba el procedimiento Hare/Niemeyer —del que actualmente se dice que lleva a resultados paradójicos—, y ahora se usa el procedimiento Sainte Laguë/Schepers (introducido en 2008; *vid.* Nohlen 2009a: 327 y s.), que es muy complicado, trabaja con redondeos y agita el material numérico hasta que surge la mejor proporcionalidad supuesta (Pukelsheim 2000). Respecto a la igualdad de valor de logro, los juristas y matemáticos tienen una *idée fixe* común.

Si se considera que, dado el desarrollo de un sistema de cinco partidos, corresponden menos porcentajes de votos a aquellos dos partidos que hasta ahora estaban casi exclusivamente en la posición de obtener escaños uninominales, se hace entonces reconocible cuál componente formador de mayorías en forma de escaños directos se pierde precisamente al mismo tiempo, donde éstos bien podrían contribuir en su caso a la formación de mayorías. Más allá de todas las sutilezas de la explicación en el surgimiento de escaños excedentes (*vid.* Grotz 2000a; Behnke 2003), cualquiera puede discernir que en una situación de fuerte concentración de los votos en dos (o dos y medio) partidos surgen pocos escaños excedentes,

pero aumentan en la medida en que la parte de los votos totales de los dos grandes partidos disminuye, sin que terceros partidos puedan alcanzar escaños uninominales.

Por eso es razonable promover en la reforma del sistema electoral no sólo un arreglo “conforme a la Constitución”, sino también pensar en un sustituto del elemento de mayoría ahora suprimido, que precisamente estaría en la posibilidad de desenvolver un efecto relativo de formación de mayoría, teniendo en cuenta que la proporción (a pesar de la validez de una barrera legal, hoy común y corriente en casi todos los sistemas de representación proporcional) da rienda suelta a la desconcentración en el sistema de partidos políticos y a las crecientes dificultades en la formación de mayorías parlamentarias. Por la pérdida de escaños excedentes como recursos relevantes del elemento mayoritario en el sistema electoral alemán, la representación proporcional personalizada merece una compensación que favorezca la formación de mayorías parlamentarias, para no permitir que surjan problemas de gobernabilidad *à la* Weimar.

Elecciones presidenciales y gobernabilidad en América Latina: una visión a futuro*

El tema de estas reflexiones puede ser entendido como referido a los resultados electorales en América Latina de los últimos años. ¿Cómo inciden los tipos de competencia entre candidatos y las decisiones del electorado en las elecciones presidenciales en la gobernabilidad democrática en América Latina? El tema puede entenderse también como referido a las instituciones que estructuran esta competencia y el voto del electorado, de manera que resulte elegido un candidato con más (o menos) legitimidad o más (o menos) capacidad para gobernar. Si legitimidad y efectividad conforman los componentes de la gobernabilidad en la parte que veremos aquí estudiar, la parte de entrada o *input* del sistema político, entonces la pregunta es: ¿qué estructura institucional, o más precisamente, qué sistema electoral presidencial sería el más propicio para la gobernabilidad democrática? Influyendo positivamente en el sistema de partidos, su estructura en términos de la cantidad de partidos y de su capacidad de formar mayorías unicolores, en el modo de su interacción, en elementos que fomentan la capacidad del gobierno de poder gobernar (gobierno efectivo) y de ser al mismo tiempo responsable, o sea, efectivamente controlado (*accountability*).

Esta última pregunta es la que voy a tratar en la primera parte de mi exposición. Corresponde a una inquietud que se manifiesta en un intenso debate sobre el sistema electoral presidencial que se está llevando a cabo actualmente en América Latina. El nuevo tema se inscribe, asimismo, en una tendencia dentro de la élite

* Conferencia dictada en el Seminario Internacional “Las elecciones presidenciales en América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones de Perú y celebrado en el Auditorio de la Escuela de Postgrados de la Universidad de Lima, el 23 de agosto de 2007.

política de seguir pensando que el fortalecimiento de la democracia en América Latina depende, en primer lugar, de mecanismos e incentivos institucionales mejor diseñados (*vid.* el estudio del PNUD, *Democracy in Latin America*, 2004: 166). En contraste con el tópico del parlamentarismo —que fue objeto de debate como alternativa al presidencialismo hace un decenio (*vid.* Nohlen/Fernández 1998)—, el tema del sistema electoral presidencial tiene relevancia práctica, pues algunos países (Argentina, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay) cambiaron su sistema en los últimos años.¹ La cuestión acerca de la competencia electoral misma que me permitirá evaluar un poco el desarrollo político de América Latina, la voy a considerar en la segunda parte de mi exposición, relacionándola con los conceptos de democracia que están presentes actualmente en la competencia por la presidencia. Me refiero a la democracia participativa que pone en cuestión la gobernabilidad democrática, es decir, la legitimidad y capacidad de gobierno dentro de un Estado constitucional con renovación periódica de sus gobernantes.

I. ASPECTOS INSTITUCIONALES: SISTEMAS ELECTORALES PRESIDENCIALES

En contraste con el parlamentarismo, en el presidencialismo las elecciones más importantes no son las elecciones parlamentarias, de un órgano colegiado, sino las elecciones presidenciales, de un órgano unipersonal. Esto implica que en el presidencialismo el que gana una elección se lo lleva todo (contrariamente a una elección pluripersonal en la cual pueden ganar muchos, dado que participan mayoría y minoría en la distribución de los escaños), un hecho con consecuencias aún más graves en América Latina, donde a menudo no existe un balance de poder entre las instituciones representativas, entre el presidente y el parlamento, ambas elegidas por voto popular. En el presidente se centra el poder

¹ Con la Constitución de 2009, Bolivia se une a esta tendencia [N. del E.].

político, aumentando así la importancia de las elecciones presidenciales.

La teoría de los sistemas electorales, sin embargo, tiene como punto de partida la elección del parlamento en un sistema parlamentario y, además, la experiencia europea. En el sistema parlamentario, a través de una sola elección —la del parlamento—, se constituye no sólo la representación parlamentaria, sino también de modo indirecto el gobierno. Este último se forma en base a las mayorías parlamentarias que resulten de las elecciones, sean unipartidistas o pluripartidistas (en el último caso: mayorías de coalición). La investigación se ha centrado en la supuesta relación causal entre el sistema electoral parlamentario, el sistema de partidos y el funcionamiento del sistema político en términos de su estabilidad o inestabilidad. El debate se ha articulado en términos de la opción entre representación por mayoría y representación proporcional, y se ha evidenciado en términos gruesos que los sistemas mayoritarios procuran más la concentración en el voto y en el sistema de partidos políticos, fomentando así la gobernabilidad democrática (*vid.* Nohlen 2004a).

Por tratarse de una elección unipersonal, los sistemas electorales presidenciales pueden solo ser de tipo mayoritario. Por lo demás se llevan a cabo en un distrito uninominal, constituido por toda la nación. Dado que ambos elementos tienden *ceteris paribus* a reducir la fragmentación del voto, se podría asumir que el efecto de las elecciones presidenciales tendría que ser de todas maneras de orden concentrador sobre el sistema de partidos políticos. No es así. Al igual que en el caso de los sistemas electorales legislativos, el efecto concentrador puede variar según los tipos de sistemas electorales mayoritarios. Por otra parte, en el presidencialismo, las elecciones presidenciales y parlamentarias y los respectivos sistemas electorales interactúan en sus efectos. Sólo recientemente se ha percatado en el gobierno comparado, como disciplina científica, el hecho de que al lado del sistema electoral parlamentario, el sistema electoral presidencial influye también en la estructuración del sistema de partidos políticos a través del efecto que puede ejercer sobre las elecciones parlamentarias (*cfr.* Shugart/Carey 1992; Jones 1995).

Este posible efecto puede variar según el grado de simultaneidad con el que se celebran ambas elecciones (Nohlen 1988). Un mínimo de simultaneidad se alcanza cuando las elecciones de ambos órganos tienen lugar el mismo día, cuando son concurrentes. Un grado mayor de simultaneidad está dado cuando el votante elige con una sola boleta. Finalmente, un grado máximo de simultaneidad existe cuando el elector dispone sólo de un voto para tomar dos decisiones en principio distintas. Se puede asumir que el efecto del sistema electoral presidencial sobre el sistema de partidos es tanto mayor cuanto más alto sea el grado de simultaneidad entre ambas elecciones. No es casual que se denomine *voto de arrastre* a la elección con el mayor grado de simultaneidad posible: la elección de ambos órganos a través de un solo y único voto. En este caso, la elección presidencial domina el comportamiento electoral y configura la representación parlamentaria. Al otro lado de este extremo, que con razón tiene una connotación negativa, se encuentra la completa no-simultaneidad de ambas elecciones, a veces muy apreciada en la literatura latinoamericana en base a la idea de que una conformación política lo más opuesta posible de la presidencia y del parlamento, podría aumentar los actos de control que pueda realizar el Legislativo sobre el Ejecutivo. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, sin embargo, y teniendo en mente la estructura del sistema de partidos como un factor suyo muy importante, parece positivo un cierto grado de simultaneidad entre las elecciones. Y en efecto, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, las elecciones presidenciales y parlamentarias son concurrentes (difieren en América Latina solo Colombia y Venezuela). Es muy funcional que el presidente electo cuente con una cantidad considerable de parlamentarios o incluso con una mayoría en el parlamento. El desempeño del gobierno es altamente dependiente de las relaciones que tiene con el parlamento. Si el gobierno no dispone de una mayoría parlamentaria que apoye su programa, o si no logra conseguir en su momento el apoyo parlamentario *ad hoc* para sus iniciativas políticas, puede caer en la incapacidad de gobernar. En el marco de la cultura política que florece en América Latina, tal situación puede llevar a los gobernantes a recurrir a medios inconstitucionales para contrarrestar lo que por ellos es considerado como “bloqueo”. Como demuestra la pro-

pia historia desde la redemocratización en América Latina, tales medios van desde la compra de votos hasta golpes de Estado. De este modo, la relación de fuerzas en el parlamento puede tener efecto incluso sobre la estabilidad de la democracia. En las últimas once elecciones presidenciales en América Latina, sólo cuatro presidentes (Morales en Bolivia, Bachelet en Chile, Uribe en Colombia y Chávez en Venezuela) cuentan con una mayoría legislativa propia. La contribución de elecciones concurrentes a la obtención de mayorías gubernamentales, sin embargo, puede depender del tipo de sistema electoral presidencial del que se trate y también de la cultura política que engloba a las elecciones presidenciales.²

1) ¿Qué tipos de sistemas electorales presidenciales hay? Distingo primero entre tres tipos de sistemas presidenciales: el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta, el sistema de pluralidad (mayoría relativa) y el sistema de mayoría relativa con segunda vuelta en caso de que ningún candidato alcance un mínimo de votación, una barrera de 40%, por ejemplo, o una distancia mínima diez puntos porcentuales, por ejemplo, entre el número de votos del primer candidato y los del candidato que llega segundo.

Respecto a este último tipo, no existe consenso acerca de si se trata de un tipo propio de sistema o si, más bien, cae bajo alguna de las primeras categorías ni, en este último caso, bajo cuál de ellas. Por el hecho de prever una segunda vuelta en caso de que no se cumplan los requerimientos mínimos, muchos científicos sociales lo clasifican en el grupo mayoritario. A mí me parece, sin embargo, que este tipo se encuentra más cerca de los sistemas de mayoría relativa, por esto lo llamo sistema de pluralidad adaptado, pese a que prevé una segunda vuelta en caso de que el candidato vencedor no sobrepase la barrera cuantitativa. Vuelvo a este punto más adelante.

2) ¿Cómo se distribuyen actualmente los sistemas electorales

² Es interesante el estudio de los posibles efectos de las elecciones para parlamentarios después de las presidenciales en la segunda vuelta. Esta modificación introduce el confuso Art. 89 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia [N. del E.].

presidenciales en América Latina? Si miramos la frecuencia con la que se aplica este u otro sistema electoral en la elección popular del presidente en América Latina, hasta hace poco, la mayoría de las veces bastaba la mayoría relativa de las preferencias. En 2005 quedaban sólo cinco países que seguían votando con este sistema: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. En algunos países, la regla de la mayoría relativa ha sido ampliada por el requisito de que el candidato vencedor cumpla con una votación mínima. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar al menos el 40% de los votos emitidos. Asimismo, Argentina, Ecuador y Nicaragua introdujeron este tipo de requisito.³

En Argentina se exige la mayoría del 45% de los votos válidos o el 40% más una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de votos. En Nicaragua se requiere el 45% de los votos válidos. En nueve de los 18 países, se exige la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos (si se trata de votos emitidos o de votos válidos es algo que a veces se discute).

Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. En ocho casos, los electores son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo una elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos. Sólo en Bolivia decide el Congreso, hasta la reforma de 1993, con la peculiaridad de que tenía que optar entre los tres candidatos más votados. A partir de las elecciones de 1997, el Congreso elige entre los dos candidatos con mayor número de votos y, en caso de empates continuos, se proclama electo el candidato que hubiera logrado la mayoría relativa en la elección popular (*vid.* Cuadro 1).⁴

³ La nueva Constitución de Bolivia también modificó el sistema electoral presidencial. El Art. 166 dispone: “[...] Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura. En caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas [...]”. Con esta reforma, Bolivia abandona su peculiar sistema electoral presidencial, en el que si ningún candidato alcanzaba la mayoría absoluta, la decisión final le correspondía al parlamento [N. del E.].

⁴ *Id.* nota 3.

Cuadro 1: La elección presidencial en América Latina*

País/Constitución	Mayoría exigida	Vueltas electorales posteriores
Argentina, 1994	Mayoría del 45% de los votos afirmativos o el 40%, si además existe una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de votos	Segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas
Bolivia, 1994	Mayoría absoluta	Elige el Congreso entre 2 candidatos con mayor número de votos. En caso de empate, se repetirá la elección 2 veces. De persistir el empate, se proclama electo el candidato que haya logrado la mayoría simple en la elección general
Brasil, 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos
Colombia, 1991	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con mayor número de votos
Costa Rica, 1949	Mayoría de votos que exceda del 40% del total de votos válidos	Segunda vuelta entre 2 nóminas con más votos
Chile, 1993	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos
República Dominicana, 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con mayor número de votos
Ecuador, 1998	Mayoría de votos que exceda el 40% y una diferencia mayor de 10 puntos porcentaje respecto al segundo candidato más votado	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con mayor número de votos
El Salvador, 1983	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 partidos o coaliciones de partidos que hayan obtenido mayor número de votos
Guatemala, 1985	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con las dos más altas mayorías relativas
Honduras, 1982	Mayoría relativa	
México, 1917	Mayoría relativa	
Nicaragua, 1995	Mayoría relativa (con al menos 40% de los votos)	Segunda vuelta entre los dos candidatos más votados
Panamá, 1983	Mayoría relativa	
Paraguay, 1992	Mayoría relativa	
Perú, 1993	Mayoría absoluta (los votos nulos o en blanco no se cuentan)	Segunda vuelta entre los candidatos con dos más altas mayorías relativas
Uruguay, 1996	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos más votados
Venezuela, 1999	Mayoría relativa	

* Datos hasta mitad de 2005. La Constitución ecuatoriana de 2008 mantiene el sistema presidencial de mayoría relativa modificado, y la Constitución boliviana de 2009 introduce este tipo de sistema electoral.

3) ¿Cuáles son los efectos de los sistemas electorales presidenciales en América Latina? No existe acuerdo sobre los efectos de los diferentes sistemas electorales presidenciales como tampoco sobre la opción entre ellos. Giovanni Sartori opinaba que a través del sistema de mayoría absoluta “se reduce considerablemente la fragmentación del sistema de partidos” (Sartori 2003: 26). Yo diría todo lo contrario, que el sistema de mayoría absoluta en América Latina fomenta la fragmentación. El colega italiano basa su tesis en la experiencia francesa que trata de generalizar sin vacilar. Pienso que hay que tener en cuenta factores que limitan decididamente la generalización. Se podría contradecir incluso el análisis sobre Francia. En verdad, en Francia no se redujo la cantidad de partidos. En las elecciones legislativas compiten todos los grupos del espectro ideológico: extrema izquierda, izquierda, centro izquierda, centro, centro derecha, derecha, extrema derecha, los que integran a menudo varios partidos, por ejemplo en relación a los Verdes que, por lo demás, son difíciles de ubicar en uno de los posicionamientos ideológicos. Lo que sí es cierto es que se reestructuró la competencia entre partidos en dirección a una competencia bipolar, en primer lugar gracias a algunas modificaciones del modelo original. Entre ellas cuenta la barrera de un voto mínimo para poder participar en la segunda vuelta, lo que ha impedido a los pequeños partidos de negociar su apoyo a los grandes en recompensa de unos escaños cedidos a ellos, como era costumbre bajo el mismo sistema electoral mayoritario durante la Tercera República Francesa.

Respecto a su cuestionada generalización, Sartori no percibe la especificidad del caso francés, que consiste en que el sistema mayoritario rige para ambas elecciones, las parlamentarias y las presidenciales, a las que su argumentación se refiere indiferenciadamente al mismo tiempo. No se considera, sin embargo, su combinación e interrelación. El efecto del sistema electoral presidencial sobre el sistema de partidos depende en gran parte del tipo de sistema electoral que rige para las elecciones parlamentarias. Como ya señalamos, en Francia, hay correspondencia entre los sistemas electorales para ambos órganos. En América Latina, sin embargo, los parlamentos se eligen en su gran mayoría de acuerdo a sistemas proporcionales. La combinación del sistema mayoritario para elecciones presi-

denciales y del sistema proporcional para las elecciones parlamentarias conduce a que la tendencia del sistema de mayoría absoluta de equipararse, en la primera vuelta, a sistemas proporcionales (como establece el propio Sartori), se impone como efecto general sobre el sistema de partidos. En las condiciones latinoamericanas, aumenta la fragmentación, dado que en contraste con Francia, no existen barreras parecidas de segunda vuelta que operen en su contra, específicamente las barreras que limitan el acceso de pequeños partidos al parlamento. Por las características del sistema electoral, las elecciones parlamentarias en América Latina son de una vuelta, en las que inciden las candidaturas abiertas en la primera vuelta del sistema presidencial mayoritario. El resultado es diametralmente contrario a la tesis de Sartori, tan fácilmente transferido al discurso latinoamericano sobre el tópico. Es un buen ejemplo de la miopía con la que se generaliza y con la que se integra la sabiduría general en las propias consideraciones, sin dar la debida atención al contexto específico.

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

En contraste con este resultado, el sistema de pluralidad ejerce un efecto concentrador sobre el voto y sobre el sistema de partidos. Por otra parte, algunos investigadores sostienen que el efecto de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias

es mayor con un sistema de mayoría relativa que con un sistema de mayoría absoluta (Lijphart 1994: 13). Es por esto que la mayoría de los investigadores favorece el sistema de mayoría relativa, haciendo hincapié en su aporte a la efectividad del sistema político (Shugart/Carey 1992; Jones 1995; Lijphart 1994). Advierten, precisamente, que la tendencia a introducir sistemas mayoritarios de segunda vuelta puede llevar a reducir la gobernabilidad democrática a través de la reducción del apoyo del presidente en el parlamento (*vid.* Payne, *et al.* 2003).

Respecto al sistema de pluralidad adaptado que se aplica en Costa Rica, en Nicaragua, en Ecuador y en Argentina,⁵ es cierto que prevé una segunda vuelta en caso de que ningún candidato supere el mínimo de votos requeridos y de que el más votado no tenga una mínima distancia en puntos porcentuales de votos del segundo. Pero esta similitud formal no equivale a la similitud funcional que el sistema tiene con el sistema de mayoría relativa. No solamente basta la mayoría relativa siempre que se cumplan al tiempo los demás requisitos, sino que el sistema de pluralidad adaptado opera de forma semejante al de mayoría relativa, incita a concentrar el voto para que ya en la primera vuelta se llegue a una decisión electoral. La existencia de la posibilidad de una segunda vuelta fuerza a los candidatos con más probabilidades de ganar a buscar apoyo y a orientar sus candidaturas a la maximización de votos. Así, con el requisito de un mínimo de votación, el sistema de mayoría relativa adaptado tiende a subsanar el déficit adjudicado a su versión simple: la falta de una mayoría convincente y de la legitimidad correspondiente. Al mismo tiempo, el sistema de pluralidad adaptado evita lo que es la gran debilidad del sistema de mayoría absoluta: la dispersión del voto en la primera vuelta con su efecto muy negativo en el sistema de partidos y, sobre todo, en la representación parlamentaria en unas elecciones concurrentes. El sistema electoral de mayoría relativa, con requisitos de mínima votación y mínima distancia del ganador respecto al segundo, es un sistema adaptado a los requerimientos funcionales de un sistema electoral presidencial. Por

⁵ Desde 2009, también en Bolivia [N. del E.].

ello, lo llamo sistema de pluralidad adaptado. Este es el sistema de mi preferencia.

Resumiendo el debate académico, la diferencia entre el sistema de mayoría absoluta y el de mayoría relativa es a menudo reducida a la alternativa entre un presidente con baja legitimidad de apoyo popular (caso del sistema de mayoría simple) y un presidente con reducido apoyo en el parlamento (el caso del sistema de mayoría absoluta), mientras que el sistema de pluralidad adaptado se pone en el intermedio, cumpliendo con ambas funciones a la vez. Pero, ¿es esta evaluación empíricamente cierta?

4) ¿Cuáles son las experiencias empíricas en América Latina? Luego de comparar los efectos empíricos de los diferentes sistemas electorales presidenciales desde la redemocratización, Payne, *et al.* (2003) encontraron que el vencedor electoral promedio en el sistema de mayoría relativa recibió el 49,5%; al aplicar un sistema de mayoría absoluta en la primera vuelta alcanzó el 41,0%, mientras que al emplear un sistema de pluralidad adaptado consiguió el 49,1% de los votos.

En cinco países con sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor promedio recibió un porcentaje de votos por encima del 50%, mientras que en Bolivia (31,1%), Ecuador (28,0%) y Guatemala (37,1%) el apoyo electoral recibido por el candidato más votado en la primera vuelta del sistema mayoritario era especialmente bajo.

Payne, *et al.* (2003) destacan que el porcentaje medio de votos obtenidos por los ganadores en elecciones regidas por el sistema de mayoría relativa sobrepasa el 50% en Costa Rica, Honduras y Nicaragua; queda un poco por debajo del 50% en Panamá, y permanece en 43,3% en la República Dominicana. En contraste, el porcentaje medio de votos del ganador en el sistema de mayoría absoluta en la primera vuelta, en ningún país, sobrepasó el 50%.

A partir de esta evidencia empírica, parece que mayorías absolutas de votos son más probables bajo el sistema de mayoría relativa, que en la primera vuelta bajo el sistema de mayoría absoluta. Asimismo, se podría concluir que el sistema de mayoría relativa está asociado con una menor cantidad de candidatos competidores con posibilidades de éxito, así como con una menor cantidad de

partidos exitosos. Sin embargo, hay que tener siempre en cuenta que la misma elección por un sistema electoral determinado refleja la estructura del sistema de partidos políticos existente. Es correcto lo que enfatizan Payne, *et al.*: “Los países en los cuales compiten muchos partidos y presentan candidatos presidenciales son precisamente aquellos que optan por un sistema de doble vuelta” (Payne 2003: 71).

Este enunciado alude a la causalidad circular entre sistemas electorales y partidos políticos, un resultado clave en mis investigaciones empíricas sobre dicha relación (*cf.*: Nohlen 2004a). Por lo demás, comparando los resultados en países que cambiaron el sistema electoral presidencial en una u otra dirección (Argentina, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay), las diferencias de salida que podemos observar han sido tan decisivamente influenciadas por otros factores que resulta difícil establecer una relación general. Conviene evitar los extremos. A veces, la gobernabilidad se mide en términos alternativos: existe gobernabilidad, cuando el gobierno dispone de una mayoría parlamentaria propia, y se niega su existencia, cuando el presidente quedó sin mayoría. En este sentido, en base a las últimas elecciones, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela tendrían gobernabilidad, dado que el presidente dispone de una mayoría parlamentaria, mientras que los demás países, no porque les falta esta condición. Esta relación me parece demasiado unidimensional, aunque tampoco conviene subestimar la importancia de la estructura política-partidista del parlamento. En términos comparativos, el criterio de la mayoría parlamentaria es mucho más importante para la gobernabilidad que el grado de apoyo electoral en las elecciones presidenciales. Este último criterio es típico para el argumento que hace hincapié en la legitimidad de entrada (muy enfatizado a partir de Barker 1984).

La experiencia latinoamericana, sin embargo, señala que el grado de apoyo electoral no hace una gran diferencia respecto a la gobernabilidad, en contraste con el criterio de la mayoría parlamentaria, porque de él depende fuertemente la legitimidad de salida. Esta legitimidad es la que determina en buena medida el apoyo que recibe un gobernante durante su mandato, en base a su desempeño, medido por continuos sondeos. Sobran los ejemplos

empíricos para comprobar la certeza de esta consideración. El apoyo mayoritario a un presidente puede perderse rápidamente, cuando le falta efectividad como gobernante, especialmente cuando ha sido elegido por segunda vuelta, dado que este mandato no se fundamenta tanto en un voto de confianza, sino expresa en buena parte el rechazo mayoritario al candidato opuesto, un voto de mal menor. Por otra parte, un presidente, elegido con escasa votación, puede mejorar rápida y sustancialmente su apoyo público a través de su desempeño, como comprueban los resultados de los sondeos.

II. ASPECTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS: LAS RECIENTES ELECCIONES PRESIDENCIALES

Ahora me voy a dedicar a los procesos electorales recientes en América Latina. Me referiré de manera breve a los sistemas electorales que se aplican, y evaluaré los resultados a partir de dos ópticas: primero, desde una óptica de continuidad o alternancia; segundo, desde la óptica de la competencia entre candidatos que se ha desarrollado últimamente en dirección a implicar un enfrentamiento entre dos conceptos de democracia, entre la bien conocida representativa y la participativa en su reciente versión latinoamericana.

1) En primer lugar interesa la presencia de los diferentes tipos de sistemas electorales presidenciales. En las once últimas elecciones presidenciales en América Latina se ha aplicado cinco veces el sistema de mayoría absoluta, tres veces el sistema de mayoría relativa adaptado, y tres veces el sistema de mayoría relativa. Una segunda vuelta se celebró cuatro veces, tres veces en un sistema mayoritario, una vez en el sistema de mayoría adaptado. Dos veces, en Ecuador y el Perú, el resultado se revirtió, esto es, los candidatos que llegaron segundos en la primera vuelta, resultaron elegidos en la segunda vuelta.

Cuadro 2: Elecciones presidenciales en América Latina 2005-2006

País	Sistema electoral	Primera vuelta	Segunda vuelta
Bolivia	Mayoritario	Evo Morales	
Brasil	Mayoritario	1. Luiz I. da Silva 2. Gerald Alckim	Luiz I. da Silva
Chile	Mayoritario	1. Michelle Bachelet 2. Sebastián Piñera	Michelle Bachelet
Colombia	Mayoritario	Álvaro Uribe	
Perú	Mayoritario	1. Ollanta Humala 2. Alan García	Alan García
Costa Rica	pluralidad adaptado	Oscar Arias	
Ecuador	pluralidad adaptado	1. Alvaro Noboa 2. Rafael Correa	Rafael Correa
Nicaragua	pluralidad adaptado	Daniel Ortega	
Honduras	Pluralidad	Manuel Zelaya	
México	Pluralidad	Felipe Calderón	
Venezuela	Pluralidad	Hugo Chávez	

2) En segundo lugar interesan los resultados electorales, obviamente más allá de su interpretación en términos político-partidarios. Observadores como Daniel Zovatto (2006) han destacado la tendencia a la continuidad en el voto. Por cierto, donde hubo candidatos para la reelección directa, ellos ganaron. Me refiero a los casos de Lula, Álvaro Uribe y Hugo Chávez. Fueron incluso reelectos con más de 60% de los votos. Cuando se presentaron candidatos que ya ocuparon la presidencia en épocas anteriores, ellos también ganaron. Me refiero a los casos de Oscar Arias, Alan García y Daniel Ortega. Por lo demás, aunque hubo alternancia personal, en Chile y México ganaron candidatos de continuidad política, pues representan la coalición ya gobernante, el caso de Michelle Bachelet, o el mismo partido, el caso de Felipe Calderón. Concluye Daniel Zovatto: “Nunca antes, desde el retorno de la democracia en 1978, había habido en la región tantos presidentes reelectos” (Zovatto 2006: 10). Esta tendencia podría ser interpretada como positiva, pues contradice de alguna manera la impresión que generan las encuestas, la impresión de insatisfacción y frustración con los políticos, con la clase política, con el desempeño de los que gobiernan, etc.

Sin embargo, no conviene sobreestimar la imagen aparente de los recientes resultados electorales en su análisis global. Hay que considerarles como parte de un proceso que es más amplio y más sustancial, y que está mucho más caracterizado por los casos que casi se pierden en el balance regional de continuidad. Me refiero a las victorias electorales de Evo Morales y Rafael Correa. Estos casos implican más que una simple decisión entre candidatos por la presidencia. Representan una disyuntiva fundamental, porque junto con la victoria abrumadora de Hugo Chávez constituyen el reto al cual está expuesta la democracia constitucional representativa actualmente en la región así como en el futuro próximo. Estos resultados electorales se inscriben ya en un proyecto diferente de democracia que puede reorientar el desarrollo político de América Latina. Los tres presidentes no vacilan en expresarlo: quieren refundar sus respectivos Estados, y Venezuela ya ha avanzado definitivamente en esa dirección.

3) En tercer lugar, interesa indagar más esta competencia de candidatos como abanderados de diferentes conceptos de democracia. El concepto de democracia del cual se sirven los tres presidentes mencionados es el de la democracia participativa. No es un concepto nuevo. Su contenido es bien conocido como democracia directa, también en sus diferentes mecanismos, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato (*vid.* Cronin 1989). En términos ideal-típicos, la democracia directa se ha entendido como antitética a la democracia representativa, y ambos conceptos se enfrentaron en el desarrollo político en Europa del siglo XIX. Sin embargo, pueden confluir también. La gran mayoría de los Estados constitucionales de democracia representativa ha integrado mecanismos de democracia directa, tales como la iniciativa popular, el referéndum en materia constitucional y a veces también en materia legislativa. Por lo demás, muchos elementos de la democracia constitucional contienen componentes representativos y plebiscitarios a la vez (*vid.* Fraenkel 1968). Un buen ejemplo lo constituyen las elecciones presidenciales que a veces se convierten en plebiscitos personales, sobre todo cuando los candidatos, aunque de partidos, buscan el contacto con el electorado pasando por encima de los partidos políticos. Estas tendencias aumentan en la medida que las candidaturas no provienen de los partidos políticos,

o sea, no crecen y maduran en medio de instituciones de representación de intereses de tipo ideológico programático, sino son externas. Ambos tipos de candidaturas ya tienen raíces profundas en la política latinoamericana, en unos países más, como en el Perú, en otros menos, como en Chile.

Sin embargo, el concepto de democracia participativa, como está articulado por los jefes de Estado en Venezuela, Bolivia y Ecuador, no alude a la integración de los mecanismos de democracia directa en la democracia representativa, proceso que ocurrió en muchos Estados en América Latina (*vid.* Zovatto 2007). Como consecuencia de ello, algunos países incluyeron incluso en la definición de su democracia el adjetivo participativo al lado de representativo. El concepto, en su nueva comprensión, aspira a la sustitución de la democracia representativa. Hay académicos que no se dan cuenta de este cambio (por ej. Hernández Valle 2002), otros lo minimizan (por ej. Moderne 2002), otros lo defienden desde una plataforma política (por ej. Bonavides 2006). Hasta ahora son pocos los que perciben la diferencia de manera tan clara como Giovanni Sartori (2005), quien ha señalado también los riesgos que corre América Latina con su desdén por la democracia representativa, aunque hay que señalar también que existieron advertencias tempranas que llamaron la atención a este respecto (Zimmermann 1992).

El nuevo concepto, que ganó un perfil específico a partir de la experiencia venezolana, rompe con la mencionada tradición integracionista, dado que los candidatos presidenciales sin vínculo con un partido establecido e institucionalizado presentan su método de comunicación directa con el pueblo como un proyecto diferente a la democracia representativa. Aprovechan indiscriminadamente la desconfianza generalizada frente a las instituciones del Estado, articulan públicamente el malestar con las instituciones representativas acorde con lo que expresan las encuestas. Prometen romper las incrustaciones de la política de partidos, idealizando e instrumentalizando la relación directa entre gobernantes y gobernados en su carrera por el poder. No solamente cuestionan a las instituciones, sino que también las declaran como factores causantes de la mala situación económica y social que atraviesa el pueblo. La consigna del ahora presidente de

Bolivia, Evo Morales, era “al diablo con las instituciones”, cuando antes de su elección con sus movilizaciones en la calle hizo imposible la implementación de políticas públicas acordadas por las instancias representativas. Era también el objetivo del candidato a la presidencia de México Andrés Manuel López Obrador, cuando el resultado electoral le resultó adverso.

Respecto a su programa, los candidatos del proyecto anti-sistema que proponen bajo el lema refundación de la democracia, pretenden sólo corresponder a lo que el pueblo piensa y pide. Es el ingrediente populista de su ideario. Su proyecto de gobierno lo definen de manera muy vaga para mantener toda flexibilidad táctica. Aprovechan la inseguridad de la gente frente a procesos económicos y sociales generados por factores que también producen miedo (la globalización y el neoliberalismo), procesos a los que están sometidos sin entenderles bien, lo que genera en la masa una reacción hacia una solución autoritaria por parte de un liderazgo personal. Estos personajes prometen seguridad y ofrecen orientación, gracias a lo cual atraen el voto de la masa de gente insegura, desorientada y de votación flotante. Aunque las soluciones que proponen, en realidad, no están a la altura de los problemas que tiene que enfrentar el país para su desarrollo económico y social a mediano y largo plazo, el mayor grado de legitimidad del concepto populista-anti-sistema resulta de la combinación de un liderazgo personal carismático con una política de distribución social (caso de Chávez como presidente venezolano y de López Obrador como gobernador del Distrito Federal en México). Una vez alcanzado el gobierno, la llamada refundación de la democracia les sirve para ocultar el desmantelamiento del Estado constitucional existente, y los mecanismos de la democracia participativa les sirven para desplazar a los demás órganos constitucionales y para monopolizar el poder.

Frente a la disyuntiva señalada, las elecciones presidenciales pueden alcanzar una enorme importancia en el futuro cercano, pues involucran el peligro de que el pueblo pierda las libertades que actualmente goza, pero que menosprecia frente a los problemas económicos y sociales que sufre.

Observando el desarrollo de la democracia en América Latina,

tomando como criterio la presencia de los diferentes conceptos de democracia en la competencia electoral en elecciones presidenciales, podemos establecer el siguiente esquema tipológico:

a) Competencia entre dos representantes de la democracia representativa: por ejemplo Chile.

b) Competencia entre un representante (o más, pero con menos posibilidades de ganar) de la democracia representativa y otro de la democracia populista: por ejemplo Bolivia, Perú y México.

c) Competencia entre dos representantes de la democracia populista: primer caso, Ecuador.

d) Competencia restringida con dominio autoritario del concepto populista: primer caso, Venezuela.

4) El futuro del desarrollo de los tipos de competencia que se presencian en las elecciones presidenciales en América Latina dependerá de muchos factores. Es bien notoria la falta de cultura institucional en la región. Es bien extendida la idea de que el fin legitima los medios. En la medida en que la democracia representativa con los programas que se proponen en su seno no llegue a resolver los problemas de desigualdad social y de pobreza, es muy probable que el discurso populista-participativo tenga una amplia aceptación. Para que la democracia constitucional representativa pueda defenderse a través de sus candidatos en esta contienda electoral, es necesario mejorar el desempeño del sistema democrático. Es en este aspecto que se vinculan las consideraciones institucionales, relacionadas con la gobernabilidad, con las dedicadas a la dimensión histórico-política de las elecciones presidenciales en América Latina hoy y mañana. El concepto de democracia participativa de tipo populista-autoritario florece y se impone exactamente allí, donde la democracia representativa ha entrado en una profunda crisis, donde la gobernabilidad ha sido extremadamente limitada. Nadie que conozca la historia reciente de Venezuela, Bolivia y Ecuador puede ignorar la certeza de esta observación.

III. RESUMEN

En mi análisis, he tratado el tema bajo dos aspectos, el aspecto del diseño institucional y el de la dinámica histórico-política, vinculados ambos, y a su manera, con la gobernabilidad democrática.

En cuanto al aspecto de diseño institucional, me he concentrado en el sistema electoral presidencial como posible instrumento de apoyo a la gobernabilidad, distinguiendo entre tres tipos de sistemas que se aplican en América Latina: el sistema mayoritario, el sistema de pluralidad y el sistema de pluralidad adaptado, considerando sus pros y contras. He marcado la diferencia principal entre ellos en relación a sus respectivas contribuciones a la gobernabilidad que se manifiestan sobre todo en grados diferentes con los que fomentan la legitimidad o, alternativamente, la capacidad para gobernar del elegido. En mi evaluación, me he pronunciado abiertamente en favor del sistema de pluralidad adaptado porque se presta a aumentar ambos objetivos a la vez: mayor grado de apoyo electoral, criterio de mayor legitimidad, y mayor concentración en el sistema de partidos, criterio de mayor capacidad gubernativa.

En cuanto al aspecto de la dinámica histórico-política, he diferenciado entre dos tendencias. La primera se refiere al alto grado de continuidad personal en la presidencia que se manifiesta en las reelecciones inmediatas (hecho posible por reformas constitucionales) y alternas, una tendencia que parece contradecir la permanente observación —fundamentada en los resultados demoscópicos— de desconfianza, frustración y hartazgo del electorado frente a la clase política. Otra tendencia, sin embargo, que confirma este ambiente adverso al funcionamiento de la democracia en América Latina, consiste en el efectivo cuestionamiento de la democracia constitucional representativa que se observa con fuerza en algunos países. Este cuestionamiento se fundamenta a nivel teórico-ideológico en el concepto de democracia participativa, donde este concepto de democracia, tan de moda en América Latina y tan mal entendido en sus implicaciones, está proyectado para sustituir al de la democracia representativa.

A nivel de las elecciones presidenciales, la presencia de este proyecto, dotado de un discurso populista-anti-institucional, se

manifiesta en candidatos que transforman profundamente el escenario de la competencia por la presidencia del país. Ya no se trata de decidir quién puede gobernar en el marco de la democracia constitucional representativa, sino de determinar el tipo de sistema político. Este tipo de competencia implica el peligro de que el propio pueblo, sin medir bien las consecuencias de su voto, pueda abrir el camino hacia la instalación de un régimen autoritario y así acabar con la democracia. Una vez en el gobierno, los protagonistas del concepto de democracia participativa-populista tienden a establecer una especie de régimen autoritario-electoral, es decir, de base popular sin competencia real entre partidos políticos. En definitiva, el futuro de las elecciones presidenciales está muy vinculado con el desenlace del enfrentamiento entre los candidatos que compiten sin cuestionar el concepto liberal representativo de la democracia, y los protagonistas del concepto autoritario populista-llamado participativo de la democracia.

Bibliografía

- Abad Yupanqui, S.B. (2005): *Constitución y procesos constitucionales*, Lima: Editorial Palestra.
- Acuña, J.M. (2006): “Contribuciones de la jurisdicción constitucional para la eficacia jurídica de los derechos sociales en la experiencia comparada”, en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, No. 6, Julio-diciembre 2006, pp. 3-28.
- Ahrens, H./Nolte, D. (coord.) (1999): *Rechtsformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika* [Sistemas de derecho y desarrollo de la democracia], Francfort: Vervuert.
- Ahumada Ruiz, M. (2005): *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Navarra: Universidad de Navarra-Civitas.
- Almond, G.A./Verba, S. (1963): *The Civic Culture, Princeton*, ed. castellana 1970: “La cultura cívica”, Madrid: Euroamérica.
- Almond, G.A./Verba, S. (eds.) (1980): *The Civic Culture Revisited*, Boston/Toronto: Sage Publications
- Alvarez Icaza, E./Pastor, R.(1999): “Partidos políticos, organizaciones civiles y medios de comunicación en la transición política”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIX, pp. 221-233.
- Amorin Neto, O./Santos, F. (2005): “La Ciencia Política en el Brasil. El desafío de la extensión”, en: *Revista de Ciencia Política*, XXV/1, pp. 101-110.
- Arias, C./Ramacciotti, B. (eds.) (2005): *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington, D.C.: OEA/Universidad de Georgetown.
- Asbún, J., (2003): “El control de constitucionalidad en Bolivia: evolución y perspectivas”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 7, 2003, pp. 7-28.
- Asociación Civil Transparencia, et al. (2002): *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Transparencia.
- Baker, K.L., et al. (1981): *Germany Transformed. Political Culture and the New Politics*, Cambridge/Mass.: Cambridge University Press.

- Balaguer Callejón, F. (coord.) (2004): *Derecho Constitucional y cultura*, Madrid: Tecnos.
- Barber, B. (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Barrios, H. (1999): “Konsolidierung der Demokratie: Substanz eines strapazierten Konzepts [Consolidación de la democracia: sustancia de un concepto estropeado]”, en: Bodemer, K., *et al.*, (eds.), *Lateinamerika Jahrbuch 1999*, Frankfurt/Main: Vervuert, pp. 9-32.
- Barrios, H./Boeckh, A. (2000): “Demokratie in Lateinamerika [Democracia en América Latina]”, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21, pp. 10-15.
- Basedau, M. (2003): *Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika*, Opladen: Leske & Budrich.
- Behnke, J. (2003): “Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken [De escaños excedentes y vacíos legales]”, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52, pp. 21-28.
- Behnke, J. (2003a): “Ein integrales Modell der Ursachen von Überhangmandaten [Un modelo integral de causas de los escaños excedentes]”, en: *Politische Vierteljahresschrift*, No. 44 (1), pp. 41-65.
- Beichelt, T. (2001): *Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa* [Consolidación democrática en Europa postsocialista], Opladen: Leske & Budrich.
- Bendel, P. (1996): *Parteiensysteme in Zentralamerika* [Sistemas de partidos en América Central], Opladen: Leske & Budrich.
- Bendel, P. (2000): “Zivilgesellschaftliche Organisation und Partizipation jenseits des Anti-Parteien-Effekts? Zur Aufrechterhaltung und Konsolidierung der neuen Demokratien in Zentralamerika [Organización y participación de la sociedad civil más allá del efecto anti-partido? Hacia una conservación y consolidación de las democracias jóvenes en América Central]”, en: Hengstenberg, P., *et al.* (eds.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika* [Sociedad civil en América Latina], Frankfurt/Main: Vervuert, pp. 127-140.
- Bendel, P./Croissant, A./Rüb, F. W. (eds.) (2002): *Zwischen Demokratie und Diktatur* [Entre democracia y dictadura], Opladen: Leske & Budrich.
- Bendel, P./Krennerich, M. (Eds.) (2002): *Soziale Gerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika* [Justicia social. Análisis sobre América Latina], Francfort del Meno: Vervuert.

- Bendel, P./Kropp, S. (1998): “Zivilgesellschaft: ein geeignetes Konzept zur Analyse von Systemwechseln? Ergebnisse eines interregionalen Vergleichs: Lateinamerika und Osteuropa [Sociedad civil: un concepto apropiado para el análisis del cambio de sistema? Resultados de una comparación interregional: América Latina y Europa del Este]”, en: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 8/1, pp. 39-68.
- Berger, P./Luckmann, Th. (1986): *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Bernal Pulido, C. (2007): “La democracia como principio constitucional en América Latina”, en: *Cuestiones Constitucionales*, 17, pp. 31-51.
- Bernbaum, M., Lopez-Pinor, R./Sanborn, C. (2001): *Transparencia. Civil Society Observes Peru's Controversial 2000 Elections*, Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Bernhard, M. (2000): “Institutional Choice after Communism: A Critique of Theory-building in an Empirical Wasteland”, en: *East European Politics and Societies*, 14/2, pp. 316-347.
- Bertelsmann Stiftung (ed.) (2005): *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, K. von (1994): *Systemwechsel in Osteuropa* [Cambio de sistema en Europa Oriental], Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Beyme, K. von (2000): “Zivilgesellschaft: Von der vorbürgerlichen zur nachbürgerlichen Gesellschaft [Sociedad civil: de la sociedad preburguesa a la postburguesa]”, en: Merkel, W. (ed.): *Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen: Leske & Budrich, pp. 51-70.
- Beyme, K. von (2000a): *Parteien im Wandel* [Partidos en transformación], Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Birle, P. (2000): “Zivilgesellschaft in Südamerika: Mythos und Realität [Sociedad civil en América del Sur: mito y realidad]”, en: Merkel, W. (ed.), *Zivilgesellschaft und Transformation* [Sociedad civil y transformación], Opladen: Leske und Budrich, pp. 231-271.
- Bobbio, N. (1981): *Democracy and Dictatorship*, Cambridge: Polity Press.
- Bobbio, N. (1985): *Liberalismo y democracia*, México: FCE.
- Bobbio, N. (1986): *El futuro de la democracia*, México: FCE.
- Bobbio, N. (2007): *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México: FCE.

- Bonavides, P. (2006): “Constitucionalismo social y democracia participativa”, en: Valadés, D./Carbonell, M. (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo*, 2 tomos, México: UNAM, tomo 1, pp. 17-30.
- Borja, R. (2002): *Enciclopedia de la política*, 2 tomos, México: FCE.
- Bourdieu, P. (1984): *Questions de Sociologie*, Paris: Ed de Minuit.
- Brady, H.E./Collier, D. (eds.) (2004): *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, et al.: Rowman & Littlefield.
- Braunias, K. (1932): *Das parlamentarische Wahlrecht* [El derecho electoral parlamentario], tomo 2, Berlin/Leipzig: Walte der Gruyter.
- Brewer-Carías, A. R. (2002): *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México: UNAM.
- Brewer-Carías, A. R. (2007): *Estudio sobre la reforma constitucional de 2007*, aún no publicado.
- Bünger, H.-U. (2002): “Die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Ecuador als Beispiel [El aumento de importancia de la sociedad civil en América Latina. El ejemplo del Ecuador]”, en: *E + Z*, 43/2, p. 40 y ss.
- Caciagli, M. (1996): *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Carbonell, M. (comp.) (2005): *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Carpizo, J. (2007): *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México: UNAM.
- Carpizo, J./ Fix-Zamudio, H. (2005): “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, E. (coord.), *Interpretación constitucional*, 2 tomos, México: Porrúa, tomo 1, pp. 385- 438.
- Castañeda, J. G. (2003): “The Forgotten Relationship”, en: *Foreign Affairs*, 82/3, pp. 67-81.
- Cavadias, E. (2001): “El nuevo institucionalismo en América Latina”, en: *Ciencias de Gobierno*, 10/2001, pp. 11-25.
- Cohen, J. L./Arato, A. (1995): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT-Press.
- Colliard, J.C. (2009): “El poder en el semipresidencialismo”, en: *Cuestiones Constitucionales*, 20, pp. 85-102.

- Combellas, R. (2001): *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas: McGraw Hill.
- Concha Cantú, H.A./Fix-Fierro, H./Valadés, D. (2004): *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México: UNAM.
- Córdova Vianello, L. (2006): “La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt”, en: *Cuestiones Constitucionales*, 15, pp. 47-68.
- Corporación Latinobarómetro (2006): *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago: Latinobarómetro.
- Cossío, J. R. (2002): *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, México: IFE.
- Cox, G.W. (1997): *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Croissant, A./Lauth, H.-J./Merkel, W. (2000): “Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich [Sociedad civil y transformación: una comparación internacional]”, en: Merkel, W. (ed.), *Zivilgesellschaft [Sociedad Civil]*, Opladen: Leske & Budrich, pp. 9-49.
- Cronin, T.E. (1989): *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge/Mass: Harvard University Press.
- Cunarro Conde, E.M. (2007), “Agotamiento de los partidos políticos y ciudadanía activa en Venezuela”, en: *Cuestiones Políticas*, 37, pp. 55-73.
- Da Silva, J. A. (2005), *Comentário contextual à constituição*, Sao Paulo: Malheoros Editores.
- Dahl, R.A. (1971): *Polyarchy*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. (1993): *La poliarquía. Participación y oposición*, México: REI.
- Dahl, R.A. (1996): “Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience”, en: Shapiro, I./Hardin, R. (eds.), *Political Order*, New York/London, pp. 175-206.
- Díaz, J. B. (1995): “República Dominicana. La sociedad civil en las elecciones de 1996”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIII, pp. 91-96.
- Duverger, M. (1957): *Los partidos políticos*, México: FCE.

- Easton, D. (1979): *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago: Chicago UP.
- Eckstein, H. (1975): “Case Study and Theory in Political Science”, en: Greenstein, F.I./Polsky, N.W. (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 7, Leading, pp. 79-137.
- Eguiguren Praeli, F., (2000): *Los Tribunales Constitucionales en Latino América: una visión comparativa*, Buenos Aires: CIEDLA/KAS.
- Ehrke, M. (2000): *Zivilgesellschaft und Sozialdemokratie* [Sociedad civil y socialdemocracia], Materialien zur Modernisierung sozialer Demokratie, Bonn: FES.
- Fernández, O. (1997): “Los avatares de la noción de sociedad civil”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII, pp. 79-96.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (Coord.) (2005): *Interpretación Constitucional*, 2 tomos, México: Porrúa/UNAM.
- Fix-Zamudio, H. (1987): “La Suprema Corte como tribunal constitucional”, en: *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986*, México: Porrúa, pp. 345-390.
- Fix-Zamudio, H. (2001): “Justicia constitucional y judicialización de la política”, en: Orozco Henríquez, J.J. (coord.), *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, México: IFE, et al., pp. 11-38.
- Fix-Zamudio, H./Ferrer MacGregor, E. (coord.) (2006): *El derecho de amparo en el mundo*, México: UNAM/Porrúa/KAS.
- Fix-Zamudio, H./Valencia Carmona, S. (2005): *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México: Porrúa/UNAM.
- Fraenkel, E. (1968): “Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat [Los componentes representativos y plebiscitarios del Estado constitucional democrático]”, en: Rausch, R. (ed.), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung* [Sobre teoría e historia de la representación y de la constitución representativa], Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, pp. 330-385.
- Fromme, F.K. (1962): *Von der Weimarer Republik zum Bonner Grundgesetz* [De la República de Weimar a la Ley Fundamental de Bonn], Tübingen: Mohr.
- Frowein, J. (1974): “Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht [La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho electoral]”, en: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 99, pp. 72-110.

- Gadamer, H.G. (1992): *Verdad y método*, Salamanca: Sigueme.
- Galindo Vácha, J.C., (2007): “El control electoral y la intervención del ministerio público en los procesos de nulidad electoral”, en: *Boletín de Derecho Público*, 8, Bogotá, pp. 113-140.
- García Belaunde, D. (coord.). (2003): *La constitución y su defensa*, Lima: Jurídica Grijley.
- García Belaunde, D. (2004): *El poder judicial en la encrucijada*, Lima: Ara Editores.
- García Belaunde, D./ Fernández Segado, F. (coord.) (1997): *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid: Dykinson, et al.
- Geddes, B. (2003): *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Geertz, C. (1989): *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa (ed. original en inglés de 1973).
- Gobierno de Chile. Unidad de Investigación y Desarrollo (ed.) (2001): *Confianza social en Chile. Desafíos y proyecciones*, Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- González Villaseñor, M. I., (2006): “El referéndum como sinónimo de soberanía popular y por tanto de participación ciudadana directa”, en: Valadés, D./Carbonell, M. (coord.): *El Estado constitucional contemporáneo*, México: UNAM, pp. 555-571.
- Goodin, R. (1996): „Institution and Their Design”, en: Goodin, R. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-53.
- Graciarena, J./ Franco, R. (1978), *Social Formation and Power Structures in Latin America*, Londres/ Beverly Hills: Sage Publications.
- Granados Roldán, O. (2006): “Pistas sobre la incertidumbre electoral mexicana”, en: Molina Piñero, L.J., et al. (comp.), *Viscitudes de la normalidad democrática electoral*, México: Porrúa, et al., pp. 209-220.
- Grotz, F. (2000): *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei* [Instituciones políticas y sistemas de partidos post-socialistas en Europa Centro-Oriental], Opladen: Leske & Budrich.
- Grotz, F. (2000a): “Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der

- Wiedervereinigung [La representación proporcional personalizada bajo las condiciones del sistema de partidos alemán. Un análisis de las causas de surgimiento de los escaños excedentes desde la reunificación]”, en: *Politische Vierteljahresschrift*, 41(4), pp. 707-729.
- Grotz, F. (2006): “Contexto”, en: Nohlen, D., *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa, p. 279 y ss.
- Häberle, P. (2001): *El Estado constitucional*, México: UNAM,
- Häberle, P. (2003) “La Constitución ‘en el contexto’”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, pp. 223-246.
- Häberle, P. (2005): “Métodos y principios de la interpretación constitucional: un catálogo”, Ferrer Mac-Gregor, E. (coord.), *Interpretación constitucional*, México: Porrúa, tomo 1, pp. 673-700.
- Habermas, J. (1989): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Habermas, J. (1996): *Die Einbeziehung des Anderen* (La inclusión del otro), Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Hall, P./Taylor, R. (1996): „Political Science and the Three New Institutionalisms”, en: *Political Studies*, 44/5, pp. 936-957.
- Hamilton, A./Madison, J./Jay, J. (1987): *El Federalista*, México: FCE.
- Heidorn, J. (1982): *Legitimität und Regierbarkeit* [Legitimidad y gobernabilidad], Berlín: Duncker & Humboldt.
- Hengstenberg, P./Kohut, K./Maihold, G. (eds.) (2000): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika* [Sociedad civil en América Latina], Frankfort del Meno: Vervuert.
- Hermens, F.A. (1968): *Demokratie oder Anarchie. Untersuchungen über die Verhältniswahl* [Democracia o anarquía. Investigaciones sobre la representación proporcional], Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hernández Valle, R. (2002): “De la democracia representativa a la democracia participativa”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 6, pp. 199-219.
- Huntington, S.P. (1968): *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S.P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London.
- Huntington, S.P. (1996): “Democracy for the Long Haul”, en: *Journal of Democracy*, 7/2, pp. 3-13.

- Inglehart, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jaguaribe, H. (1973): *Political Development. A General Theory and a Latin American Case Study*, Nueva York: Harper & Row.
- Jaramillo Pérez, J. (1994): *Wahlbehörden in Lateinamerika* [Autoridades electorales en América Latina], Opladen: Leske & Budrich.
- Jesse, E. (2003): “Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts [Propuestas de reforma para la modificación del derecho electoral]”, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 41 (4), pp. 3-11.
- Jones, M.P. (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Kaase, M. (1979): “Legitimitätskrise in westlichen Industriegesellschaften: Mythos oder Realität? [Crisis de legitimidad en las sociedades industriales occidentales: ¿Mito o realidad?]”, en: Klages, H./Kmieciak, P. (Ed.), *Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel* [Cambio de valores y transformación social], Fráncfort/Nueva York: Campus, pp. 328-350.
- Kato, J. (1996): “Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists”, en: *British Journal of Political Science*, 26/4, pp. 553-582.
- Katz, R.S. (2008): “Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms”, en: Gallagher, M./Mitchell, P. (eds.), *The Politics of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-79.
- King, G./Keohane, R.O./Verba, S. (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press.
- Klein, H.H. (2008): “Eine klare Wahl [Una elección clara]”, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 de agosto de 2008, p. 7.
- Kliksberg, B./Tomassini, L. (eds.) (2000): *Capital social y cultura: claves para el desarrollo*, Buenos Aires: BID/FCE.
- Kocka, J./Nolte, P./Randeria, S./Reichardt, S. (2002): *Neues über Zivilgesellschaft. Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel* [Lo nuevo sobre la sociedad civil. Perspectiva desde las ciencias histórico-sociales], Berlin: WZB.
- Kornblith, M. (2006): “Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral”, en: *Desafíos (Bogotá)*, 14, pp.115-152.

- Kößler, R./Melber, H. (1993): *Chancen internationaler Zivilgesellschaft* [Oportunidades de la sociedad civil internacional], Fránfort del Meno, Suhrkamp.
- Krennerich, M. (1996): *Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika* [Elecciones y antirégimen de guerra en Centroamérica], Opladen: Leske & Budrich.
- Lamounier, B. (1999): “Brazil: Inequalities against Democracy”, en: Diamond, L., *et al.* (ed.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Baltimore, pp. 131-189.
- Lamounier, B./Nohlen, D. (eds.) (1993): *Presidencialismo ou parlamentarismo. Perspectivas sobre a reorganizacao institucional brasileira*, Sao Paulo: Edicoes Loyola.
- Latinobarómetro (1996-2006): *Entregas anuales*, Santiago.
- Latinobarómetro (2002): *Press Release*, Santiago.
- Latinobarómetro (2002a): *Total Data. Crosstabulations by country*, Santiago.
- Latinobarómetro (2003): *La democracia y la economía. Informe-Resumen*, Santiago.
- Lauga, M. (1999): *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften* [Teoría de la democracia en América Latina. El debate en las ciencias sociales], Opladen: Leske und Budrich.
- Lauth, H.-J./Merkel, W. (Hrsg.) (1997): *Zivilgesellschaft im Transformationsprozess* [Sociedad civil en el proceso de transformación], Mainz: Universität Mainz.
- Laveaga, G., (2006): *La cultura de la legalidad*, México, UNAM.
- Lazarte, J. (2006): *Bolivia. Nueva constelación de poder y gobernabilidad*, La Paz: Mimeo.
- Lechner, N. (1995): “La problemática invocación de la sociedad civil”, en: *Espacios*, 4, San José, pp. 4-13.
- Leininger, J./Ortiz Ortiz, R. (2009): “La investigación sobre Latinoamerica. Heidelberg hace escuela”, en: Reynoso, J./Sánchez de la Baquera, H. (eds.), *La democracia en su contexto*, México: UNAM, pp. 67-77.
- Lijphart, A. (1968): *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

- Lijphart, A. (1971): “Comparative Politics and the Comparative Method”, en: *American Political Science Review*, 65, pp. 682-693.
- Lijphart, A. (1991): “Constitutional Choices for New Democracies”, en: *Journal of Democracy*, 2 (1), pp. 72-84.
- Lijphart, A. (ed.) (1992): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1994): *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford: OUP.
- Lijphart, A. (2008): “Política comparada y método comparado”, en: *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No. 1, Julio 2008, pp. 211-238.
- Lindner, R. y Schultze, R.-O. (2005): “United States of America”, en: Nohlen, D. (ed.), *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press, tomo 1, pp. 646-729.
- Linz, J./Stepan, A. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, M. S. (1981): *Political Man: The Social Basis of Politics*, ed. original de 1960, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lösche, P. (2004): “Do Electoral Systems Matter? Überlegungen am Beispiel Neuseelands [Do Electoral Systems Matter? Reflexiones sobre el ejemplo de Nueva Zelanda]”, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (2), pp. 340-358.
- Lösing, N., (2001): *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika*, Baden-Baden: Nomos, (existe versión castellana bajo el extraño título: “La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica”, Madrid: Dykinson/KAS, 2002).
- Luhmann, N. (1984): *Soziale Systeme* [Sistemas sociales], Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1993): *Legitimation durch Verfahren* (Legitimación a través del procedimiento), Darmstadt, et al.: Luchterhand (1ra. ed. 1969).
- Luhmann, N. (1996): *Confianza*, México: Universidad Iberoamericana / Anthropos.
- Macpherson, C.B. (1982): *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza Editorial.

- Maihold, G. (2002): „Zwischen Verzweiflung und Internationalisierung. Stationen des Umbruchs der Zivilgesellschaft in Lateinamerika [Entre desesperación e internacionalización. Estaciones del brote de la sociedad civil en América Latina]”, en: *E+Z*, 43 (5), pp. 140-142.
- March, J./Olsen, J. (1984): “The New-Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en: *American Political Science Review*, Vol. 78/3, pp. 734-749.
- March, J./Olsen, J. (1989): *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Martini, S. (2000): *Periodismo, noticia y noticiabilidad*, Barcelona: Grupo Ed. Norma.
- Maturana, H./Varela, F. (1984): *Der Baum der Erkenntnis* [El árbol del conocimiento], Bern: Scherz.
- Merkel, W. (ed.) (2000): *Systemwechsel 5: Zivilgesellschaft und Transformation* [Cambio de sistema 5: Sociedad civil y transformación], Opladen: Leske & Budrich.
- Merkel, W./Lauth, H.-J. (1998): “Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? [Cambio de sistema y sociedad civil: que clase de sociedad civil necesita la democracia]”, en: *APuZ B*, 6-7, pp. 3-19.
- Meyer, H. (1973): *Wahlssystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz* [Sistema electoral y orden constitucional. Significado y límites de la configuración del sistema electoral según la Ley Fundamental], Fráncfort del Meno: Metzler.
- Meyer, H. (1987): “Demokratische Wahl und Wahlssystem [Elección democrática y sistema electoral]”, en: Isensee, J./Kirchhof, P. (comp.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* [Manual de Derecho Público de la República Federal de Alemania, tomo 2, Tübingen: Mohr, pp. 249-267.
- Meyer, H. (1994): “Der Überhang und anderes Unterhaltsames aus Anlass der Bundestagswahl 1994 [El excedente y otros temas amenos con motivo de la elección parlamentaria de 1994]”, en: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 77, pp. 312-362.
- Midlarsky, M. I. (ed.), (1987): *Inequality, Democracy, and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Miranda, J. (2003): *Constituição e cidadania*, Lisboa: Coimbra Editora.
- Moderne, F. (2002): “El resurgimiento de los procedimientos de democracia semidirecta en los regímenes presidencialistas de América Latina”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 6, pp. 339-359.
- Molina, J. (2001): “The electoral effect of underdevelopment: government turnover and its causes in Latin-American, Caribbean and industrialized countries”, en: *Electoral Studies*, 20, pp. 427-446.
- Morlino, C., (1986): “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 35, pp. 7-61.
- Muraro, H. (1997): *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires: FCE.
- Nikken, C., (2003): “Sobre la invalidez de una constitución”, en: Arismendi, A. (comp.), *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan Brewer-Carías*, 3 tomos, Madrid: Thompson, tomo 1, pp. 205-218.
- Nogueira Alcalá, H. (coord.) (2005): *Jurisdicción constitucional en Chile y América Latina: presente y perspectiva*, Santiago: LexisNexis.
- Nohlen, D. (1969): “Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik [Introducción conceptual en la sistemática electoral]”, en: Sternberger, D./Vogel, B. (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [La elección de los parlamentos y otros órganos estatales], tomo I: Europa, Berlin: Walter de Gruyter, pp. 1-54.
- Nohlen, D. (1970): *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert* [Parlamentarismo español en el siglo XIX], Meisenheim am Glan: Anton Hain.
- Nohlen, D. (1978): *Wahlssysteme der Welt* [Sistemas electorales del mundo], München: Piper.
- Nohlen, D. (1981): *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1984): “Changes and Choices in Electoral Systems”, in: Lijphart, A./Grofman, B. (eds.), *Choosing an Electoral System*, New York: Praeger, pp. 217-224.
- Nohlen, D. (1988): “Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina”, en: CAPEL (ed.), *Elecciones y democracia en América Latina*, San José: IIDH/CAPEL, pp. 47-60.

- Nohlen, D. (1991): “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”, en: *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, pp. 43-54.
- Nohlen, D. (1991a): “La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, en: Nohlen, D./De Riz, L. (comp.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: CEDES/Legasa, pp. 11-44.
- Nohlen, D. (1994): “Vergleichende Methode” [Método comparativo], en: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (eds.), *Lexikon der Politik* [Diccionario de política], tomo 2: Politikwissenschaftliche Methoden [Métodos de la Ciencia Política], München: Beck, pp. 507-517.
- Nohlen, D. (1995): *Electoral System. Options for Pakistan*, Islamabad: FES.
- Nohlen, D. (ed.) (1995a), *Democracia y neocrítica en América Latina*, Frankfurt del Meno/Madrid: Vervuert/Iberoamericana, pp. 7-27.
- Nohlen, D. (1997): “Demokratie [Democracia]”, en: Nohlen, D./Waldmann, P./Ziemer, K. (eds.), *Lexikon der Politik* [Diccionario de política], tomo 4: Die östlichen und südlichen Länder [Los países del este y del sur], Munich: Beck, pp. 118-127.
- Nohlen, D. (1999): *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México: TRIFE/IFE/Fundación Friedrich Naumann.
- Nohlen, D. (2002): “Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina”, en: Asociación Civil Transparencia, et. al.: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Transparencia, pp. 145-173.
- Nohlen, D. (2003): *El contexto hace la diferencia*, ed. por C. Zilla, México: IIJ/UNAM.
- Nohlen, D. (2003a): “Calificación electoral alemana”, en: Orozco Henríquez, J.J. (ed.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México: TRIFE.
- Nohlen, D. (2004): *Wahlrecht und Parteiensystem* [Sistemas electorales y sistema de partidos], Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, D. (2004a): *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.
- Nohlen, D. (2005): “Internationale Trends der Wahlsystementwicklung [Tendencias internacionales del desarrollo de los sistemas electorales]”, en: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34/1, pp. 11-26.

- Nohlen, D. (ed.) (2005a): *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (2006): *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, México: Porrúa/ El Colegio de Veracruz.
- Nohlen, D. (2006a): *El institucionalismo contextualizado*, ed. e introducido por R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa/UNAM.
- Nohlen, D. (2006b): “La renovación del presidencialismo: reformas institucionales y gobernabilidad democrática”, en: Nohlen D., *El institucionalismo contextualizado*, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, pp. 67-80.
- Nohlen, D. (2006c): “La reelección del parlamento en México”, en: Nohlen, D., *El institucionalismo contextualizado*, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, pp.81-90.
- Nohlen, D. (2006d): *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, prólogo de D. Zovatto y A. Ventura, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Nohlen, D. (2006e): “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”, en: *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), pp. 191-202.
- Nohlen, D. (2006f): “¿Cómo enseñar y estudiar Ciencia Política?”, en: Nohlen, D., *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, pp. XV-XXV.
- Nohlen, D. (2007): “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en: Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J. (eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: FCE, pp. 294-333.
- Nohlen, D. (2007a): *Ciencia Política. Teoría institucional y relevancia del contexto*, Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario (reed. 2009 en Buenos Aires).
- Nohlen, D. (2007b): *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Buenos Aires: Rubinzal y Asociado.
- Nohlen, D. (2007c) *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, D. (2008): *Sistemas electorales en su contexto*, prólogo de José Reynoso Núñez, México: UNAM.
- Nohlen, D. (2008a): *Derecho y política en su contexto*, introducción de Pedro Salazar Ugarte, México: UNAM.

- Nohlen, D. (2008b): “El estado de la investigación sobre los sistemas electorales”, en: Nohlen, D., *Sistemas electorales en su contexto*, prólogo de José Reynoso Núñez, México: UNAM, pp. 75-90.
- Nohlen, D. (2009): *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Bogotá: Editorial de la Universidad Javeriana.
- Nohlen, D. (2009a): *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], Opladen: Barbara Budrich.
- Nohlen, D. (2009b): “France”, en: *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos, pp. 639-721.
- Nohlen, D./Fernández, M. (eds.) (1991): *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./Fernández, M. (ed.s) (1998): *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./Grotz, F./Hartmann, C. (eds.) (2001): *Elections in Asia and the Pacific*, 2 vols., Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D./Kasapovic, M. (1996): *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Sistemas electorales y transformación en Europa oriental], Opladen: Leske & Budrich. Nohlen, D./Picado, S./Zovatto, D. (eds.) (1998): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: FCE.
- Nohlen, D./Nohlen, N. (2007): “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral a debate: con una mirada a Venezuela”, en: *Revista de Derecho Público*, 109, Caracas, pp. 7-26.
- Nohlen, D./Schultze, R.-O. (eds.) (2003): *Lexikon der Politikwissenschaft* [Diccionario de la Ciencia Política], 2 tomos, Múnich: C.H. Beck.
- Nohlen, D./Thibaut, B. (1992): “Democracia a pesar de todo: tendencias políticas recientes en América Latina”, en: *Anuario Internacional CIDOP 1992*, Barcelona, pp. 671-685.
- Nohlen, D./Thibaut, B. (1994): “Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen [Investigación sobre la transformación en América Latina: enfoques, conceptos y tesis], en: Merkel, W. (ed.), *Systemwechsel I*, Opladen: Leske & Budrich, pp. 195-228.
- Nohlen, D./Thibaut, B. (1995): „Investigación sobre la transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis”, en: Nohlen, D. (comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina*, Fránfort del Meno/Madrid: Vervuert/Iberoamericana, pp. 28-58.

- Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./Thompson, J.(comp.) (2007): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: FCE.
- Norris, P. (2008): *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung* [Instituciones, cambio institucional y desempeño económico], Tübingen: Mohr.
- North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.
- North, D./Summerhill, W./Weingast, B. (2002): “Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica”, en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 12-13, pp. 9-59.
- Núñez Muñoz, I. K. (2007): “La ciudadanía y su desempeño en los sistemas políticos democráticos”, en: *Cuestiones Políticas*, 37, pp. 36-54.
- O'Donnell, G. (1996): “Illusions about Consolidation”, en: *Journal of Democracy*, 7 (2), pp. 34-51.
- Ojesto Martínez, J.F. (2001): “Evolución de la justicia electoral en México”, en: Ojesto Martínez, J.F./Lalanne, C., *Evolución de la justicia electoral en México y España*, México: TRIFE, pp.7-35.
- Orozco Henríquez, J.M. (1998): “Justicia electoral y resolución de conflictos”, en: *Justicia Electoral*, 11, pp. 39 -56.
- Orozco Henríquez, J.M. (ed.) (1999): *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, México: IFE, et al.
- Orozco Henríquez, J.J., (2003): “Justicia constitucional electoral y democracia en México”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 7, pp. 329-344.
- Orozco Henríquez, J.J., (2006): “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 10, pp. 281-302.
- Ortiz Ortiz, R. (2005): “Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina: La Escuela de Heidelberg y su enfoque histórico-empírico”, in: *Iuris Dictio*, Año V, No. 9, pp. 53-65.
- Ortiz Ortiz, R. (2006): “Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, in: D. Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*,

- México: UNAM, Porrúa, pp. 1-29.
- Ortiz Ortiz, R. (2007): *Demokratie in Gefahr. Institutionen und politische Entwicklung in der Andenregion* [Democracia en peligro. Instituciones y desarrollo político en la Región Andina], Marburg: Tectum.
- Ortiz Ortiz, R. (ed.) (2009): *Estudios de Justicia Electoral*, Quito: TCE.
- Ortiz Ortiz, R./Reynoso Núñez, J. (2007): "Dieter Nohlen y el estudio de la democracia y las instituciones políticas en América Latina", en: López Rubí Calderón, J.R. (coord.), *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 17-57.
- Palomino Manchego, J.F. (coord.) (2005): *El derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*, 2 tomos, Lima: Editora Jurídica Grijley.
- Pappi, F.U./Shikano, S. (2007): *Wahl und Wählerforschung* [Elecciones e investigación electoral], Baden-Baden: Nomos.
- Pasquino, G. (1974): *Modernización y desarrollo político*, Barcelona: Nova Terra.
- Payne, J.M./Zovatto, D./Carrillo Flórez, F./Allamand, A. (2003): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pehle, H. (1999): "Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungereimtheiten [¿Debe reformarse el derecho electoral en la Federación y en los Länder? Un balance de sus carencias y absurdos]", en: *Gegenwart*, 2, pp. 233-256.
- Perelli, C./Rial, J. (1995): "Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos. Percepción ciudadana en los países andinos", en: *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIII, pp. 181-199.
- Pérez-Liñan, A. (2010): "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales", en: *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No. 3, pp. 125-148.
- Peters, G. (2003): *El nuevo institucionalismo*, Barcelona: Gedisa.
- PNUD (2004): *Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York: PNUD.
- Poier, K. (2001): *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht* [Sistema electoral mayoritario abierto a las minorías], Wien, et al.: Böldau.
- Popper, K. (1981): „Logik der Sozialwissenschaften” [Lógica de las

- ciencias sociales], en: Adorno, T., et al., *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie* [La controversia positivista en la sociología alemana], Neuwied: Luchterland.
- Popper, K. (1984): *Auf der Suche nach einer besseren Welt* [“En busca de un mundo mejor”], Múnich/Zurich: Piper.
- Portantiero, J. C. (2000): „Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Zwischen Autonomie und Zentralisierung [Sociedad civil entre autonomía y centralización], en: Hengstenberg, P., et al. (ed.), *Zivilgesellschaft in Lateinamerika* [Sociedad civil en América Latina], Fráncfort del Meno: Vervuert, pp. 33-42.
- Przeworski, A., et al. (1996): “What makes democracy endure?”, en: *Journal of Democracy*, 7 (1), pp. 39-55.
- Przeworski, A., et al. (2000): *Democracy and Development*, New York: Cambridge University Press.
- Pukelsheim, F. (2000): “Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate [Distribución de escaños en la representación proporcional: peso de representación de los escaños]”, en: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 83 (1), pp. 76-103.
- Putnam, R.D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (ed.) (2001): *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich* [Sociedad y sentido de comunidad. Capital social en comparación internacional], Gütersloh: Bertelsmann.
- Ragin, C./Zaret, D. (1983): “Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies”, en: *Social Forces*, 61/3, pp. 731-754.
- Ragin, C.C. (1987): *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: BUP.
- Ramírez Zamora, V. (1996): *Opinión pública y democracia*, San José, Cuadernos de CAPEL 40.
- Reynoso, J./Sánchez de la Baquera, H. (coord.), *La democracia en su contexto*, México: UNAM.
- Ríos Álvarez, L. (2006): “La reforma de 2005 a la constitución chilena”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 10, pp. 617-637.
- Rothstein, B. (1996): “Political Institutions: An Overview”, en: Goodin, R./Klingemann, H.-D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 133-166.

- Sábato, H. (2000): „Öffentlichkeit in Iberoamerika. Überlegungen zum Gebrauch einer Kategorie [Espacio público en Iberoamérica. Reflexiones sobre el empleo de una categoría]”, en: Hengstenberg, P., et al. (ed.), *Zivilgesellschaft in Lateinamerika* [Sociedad civil en América Latina], Fränkfort del Meno: Opladen, pp. 53-63.
- Sagués, N.P. (2005): *El tercer poder. Notas sobre el perfil político del poder judicial*, Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Salazar Ugarte, P. (2000): *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México: FCE/UNAM.
- Salazar, L. (2000): „Vom Gebrauch und Missbrauch des Begriffs Zivilgesellschaft [Sobre el empleo y abuso del concepto de sociedad civil]”, en: Hengstenberg, P., et al. (ed.), *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Fränkfurt del Meno: Vervuert, pp. 23-32.
- Sartori, G. (1984): *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México: FCE.
- Sartori, G. (1991): “Comparing and Miscomparing”, en: *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3), pp. 243-257.
- Sartori, G. (1994): *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Houndmills, et al.
- Sartori, G. (1999): “Comparación y método comparativo”, en: Sartori, G./Morlino, L. (Comp.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza, pp. 29-49.
- Sartori, G. (2003): *Ingeniería constitucional comparada*, México: FCE.
- Sartori, G. (2004): “¿Hacia dónde va la Ciencia Política?”, en: *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 2, pp. 349-354.
- Sartori, G. (2005): “En defensa de la representación política”, en: Carbonell, M. (comp.), *Democracia y representación. Un debate contemporáneo*, México: TRIFE, pp. 21-34.
- Sartori, G. (2008): “Falta de formación conceptual en política comparada”, en: *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No. 1, Julio 2008, pp. 17-65.
- Sartori, G./Morlino, L. (comp.) (1999) *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza.
- Scharf, F. (2000): *Interaktionsformen. Akteuerzentrierter Institutionalismus*, Opladen: Leske & Budrich.
- Schedler, A. (2002): “Los cálculos de consolidación democrática”, en:

- Republicana. Política y Sociedad*, 1 (1), pp. 5-25.
- Schmitter, P. (1993): “La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55/3, pp. 3-29.
- Shugart, M.S. (2008): “Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Changes Ahead”, en: M. Gallagher/P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-55.
- Shugart, M.S./Carey, J.M. (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, F.B. (2006): *Einführung in Systemtheorie und Konstruktivismus* [Introducción a la teoría sistémica y al constructivismo], Heidelberg: Carl Auer.
- Spencer-Brown, G. (1969): *Laws of Form*, Londres: Allen and Unwin.
- Starck, Ch. (ed.) (1999): *Constitutionalism, Universalism and Democracy. A Comparative Analysis*, Baden-Baden: Nomos.
- Starck, Ch. (2003): “Constitución, jurisdicción constitucional, interpretación constitucional”, en: Fernández Segado, F. (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid: Dykinson, pp. 1157-1178.
- Sternberger, D. (1956): *Lebende Verfassung* [Constitución viviente], Meisenheim: Verlag Anton Hain.
- Sternberger, D. (1961): “Über Vorschlag und Wahl. Umriß einer allgemeinen Theorie [Sobre propuesta y elección. Perfil de una teoría general]”, en: Kaufmann, K.H./Kohl, H./Molt, P., *Kandidaturen zum Bundestag* [Candidaturas al Parlamento Federal], Köln: Westdeutscher Verlag, prólogo.
- Sternberger, D. (1964): *Die große Wahlreform* [La gran reforma electoral], Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sternberger, D. (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 la política], Köln: Kiepenheuer & Witsch, pp. 11-126.
- Sternberger, D. (1992): *Dominación y acuerdo*, Barcelona: Gedisa.
- Thelen, K. (1999): “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en: *Annual Review of Political Science*, 1999/2, pp. 369-404.

- Thelen, K./Steinmo, S. (1992): „Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en: Steinmo, S./Thelen, K./Longstreth, F. (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Thibaut, B. (1996): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika* [Presidencialismo y democracia en América Latina], Opladen: Leske & Budrich.
- Thiery, P. (2002): „Zivilgesellschaft [Sociedad civil]”, en: Nohlen, D. (ed.): *Lexikon Dritte Welt* [Diccionario del Tercer Mundo], Reinbek: Rowohlt, pp. 906-909.
- Torres, J. A. (2002): *Ciudadanía y poder*, México: Delfos.
- Touraine, A. (1997): *¿Podemos vivir juntos?*, Buenos Aires: FCE.
- Transparencia, et. al. (2003): *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players*, Princeton/New Jersey: Russell Sage Foundation/Princeton University Press.
- UNDP (2004), *Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy*, Buenos Aires: Aguilar, et al.
- Uprimny, R./Fuentes, A./Botero, C./Jaramillo, J. F. (2006): *Libertad de prensa y derechos fundamentales. Análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992-2005)*, Bogotá: KAS, et al.: Impresión Legis S.A.
- Valadés, D. (1998): *El control del poder*, México; FCE.
- Valadés, D. (2000): *Constitución y democracia*, México: UNAM.
- Valadés, D. (2003): *El gobierno de gabinete*, México: UNAM.
- Valadés, D. (ed.). (2005): *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México: UNAM.
- Valadés, D. /Carbonell, M. (coord.) (2006): *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, 2 tomos, México: UNAM.
- Varios Autores (1999): *Capacitación cívica y electoral*, Cuadernos de CAPEL 44, San José: IIDH/CAPEL.
- Verba, S./Nie, N.H./Kim, J. (1978): *Participation and Political Equality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Viola, F. (2006): *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y*

- multiculturalismo*, México: UNAM.
- Vogel, B./Nohlen, D./Schultze, R.-O. (1971): *Wahlen in Deutschland* [Elecciones en Alemania], Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Weaver, K./Rockman, B. (1993): *Do Institutions Matter?*, Washington: The brooking Institution.
- Weber, M. (1956): *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik* (Sociología, análisis históricos del mundo, política), Stuttgart: Kröner.
- Weber, M. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft* [Economía y Sociedad], 1ra. ed. alemana 1922, Tübingen: Mohr.
- Weber, M. (1973): *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires: Amorrurto.
- Weber, M. (1973a): “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en: Weber, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires: Amorrurto, pp 39-101.
- Weber, M. (1974): “Los tres tipos puros de dominación legítima”, en: Weber, M., *Economía y Sociedad*, México: FCE, pp. 706-716.
- Weber, M. (1997): “Politik als Beruf [Política como vocación]”, en: Weber, M., *Schriften zur Sozialgeschichte und Politik*, Sturrgart: Reclam, pp. 271-339.
- Weber, M. (1998): *El político y el científico*, 1ra. ed. alemana 1921, Madrid: Alianza.
- Wildenmann, R./Kaltefleiter, W./Schleth, U. (eds.) (1965): “Auswirkungen von Wahlsystemen auf das Parteien- und Regierungssystem der Bundesrepublik [Efectos de los sistemas electorales en el sistema de partidos y de gobierno de la República Federal]”, en: Scheuch, E./ Wildenmann, R. (eds.): *Zur Soziologie der Wahl*, Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 74-112.
- Zagrebelsky, G. (2006): “Jueces constitucionales”, en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 6, pp. 311-324.
- 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, pp. 59-74.
- Zimmermann, C. (2006): *Politische Partizipation in Brasilien. Ein Vergleich der Stadtplanungsmodelle von Porto Alegre und Curitiba*

- [Participación política en Brasil. Una comparación de los modelos de planificación de las ciudades de Porto Alegre y Curitiba], Fráncfort del Meno/Londres: IKO.
- Zimmermann, J. F. (1992): *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México: Limusa.
- Zovatto, D. (1990): *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, San José: IIDH/Editorial Jurídica de Venezuela.
- Zovatto, D. (2006): “Balance electoral de América Latina 2005/2006, Extracto”, en: Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro*, pp. 5-15.
- Zovatto, D. (2007): “Las instituciones de democracia directa”, en: Nohlen, D., et al. (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: FCE, pp. 134-161.

TCE



TRIBUNAL
CONTENCIOSO ELECTORAL
