

# Elecciones en su contexto<sup>1</sup>

DIETER NOHLEN\*

## RESUMEN

El texto hace un recorrido en torno a la relación metodológica y conceptual entre Ciencia Política y elecciones, con particular énfasis en la realidad latinoamericana, misma que ha experimentado un lento y difícil trayecto en la construcción de contextos, instituciones democráticas y prácticas electorales confiables, a la luz de lo observado en el reciente ciclo de elecciones presidenciales en la región.

*Palabras clave:* Ciencia Política, elecciones, democratización, América Latina.

## ABSTRACT

The paper makes a close examination to the conceptual and methodological relations existing between political science and elections, with particular attention to the situation prevailing in Latin America, a region which has experienced a difficult and slow process on constructing reliable electoral contexts and practices, democratic institutions, as we can realize through the recent cycle of presidential competition across the area.

*Key words:* Political Science, elections, democratization, Latin America.

El contexto en el que se llevan a cabo las elecciones en América Latina sigue siendo el de la consolidación de la democracia, a pesar de que se puede festejar justo en este año el inicio de la ola de democratización de la región hace treinta años y la casi ininterrumpida permanencia de la democracia como sistema político, no contando cortas interrupciones de la constitucionalidad democrática en este u otro país.

\* Profesor emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

<sup>1</sup> Conferencia Inaugural. III Congreso Internacional de Estudios Electorales. Partidos, elecciones y calidad de la democracia en la globalización, Salamanca, España, 28-30 de octubre de 2009.

Como en cualquier país que se gobierna democráticamente, las elecciones juegan un rol importante. Sin elecciones no hay democracia. Cada elección bien llevada a cabo contribuye a legitimar la democracia y a los que gobiernan en ella. En América Latina, la importancia de las elecciones se aumenta por varios hechos. En primer lugar, dado que la región cuenta exclusivamente con sistemas presidenciales, se eligen el Ejecutivo y el Legislativo. La elección presidencial es la más importante, porque es una elección nominal, de la que resulta un solo vencedor, legitimado a gobernar independientemente de la composición de la(s) Cámara(s) por un periodo fijo establecido por la Constitución. Y dada la fuerte concentración del poder en el Ejecutivo y su tradición de dominar de alguna manera a los demás poderes del Estado, está en juego en las elecciones presidenciales el todo y nada.

En segundo lugar, las elecciones ocupan un lugar mucho más críticamente observado e incluso cuestionado por los propios actores políticos y la opinión pública en general respecto a su misma legitimidad y la de sus resultados. En el pasado, para muchos países de la región, era correcta la sentencia de que quien cuenta los votos gana. La herencia fraudulenta y la sospecha de que algo puede pasar para que el adversario político gane las elecciones por fraude, ha llevado a darle a los órganos electores que administran y/o controlan jurídicamente las elecciones, una enorme importancia en su realización. La justicia electoral es en América Latina un tema añadido al proceso, sea porque el peligro de un fraude electoral existe realmente, o sea porque la sospecha de tal fraude esté instrumentalizada en la lucha política misma.

En tercer lugar, la importancia de las elecciones se confirma sobre todo en el proceso de reforma política que hubo desde el inicio de la transición a la democracia. Las reformas enfocaron sobre todo las reglas electorales, como se puede deducir de un balance presentado por Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez el año pasado (2008). Estaban referidas en su gran mayoría a los sistemas electorales para las cámaras legislativas, a los sistemas electorales para elegir al presidente, y a la modalidad de la reelección, y en mucho menor medida a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como hubiera podido suponer el extendido debate sobre el presidencialismo, su sustitución por el parlamentarismo o su renovación.

En mis consideraciones siguientes, voy a dedicarme primero a algunos factores de contexto de análisis (al respecto, véase Grotz en Nohlen, 2006, tomo 1: 279) que tienen diferentes efectos en el significado real y la percepción de las elecciones en América Latina. Después enfocaré la relación entre

elecciones y ciencia política, distinguiendo entre diferentes enfoques, es decir contextos del investigador y sus respectivos retos. En adelante, trataré de manera sintética las reformas electorales que hubo y los correspondientes efectos, para dedicarme después a las elecciones dentro de diferentes conceptos de democracia que se enfrentan cada vez más.

## EL CONTEXTO DE ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES

Hago énfasis, como señala ya el título de la conferencia, en el contexto de las elecciones, marcado por muchos elementos que provienen de las sociedades latinoamericanas y también por la percepción de la democracia en América Latina que las ciencias sociales aportan a su estudio. Me limito a mencionar de forma telegráfica sólo algunos, citando a varios autores latinoamericanos:

- Primero: Las enormes expectativas vinculadas con la democracia y el condicionamiento del apoyo a este tipo de régimen político a través de su rendimiento. Como dice Manuel Antonio Garretón: “En América Latina, el ethos democrático estuvo siempre más cerca del ideal igualitario y participativo que del ideal liberal” (Garretón, 1995: 187) “Esto significa que ... la consolidación de estos regímenes está estrechamente vinculada a procesos de democratización social, lo cual quiere decir: eliminación de la pobreza y otras formas derivadas de exclusión, desigualdad y segmentación sociales” (Garretón, 1995: 187).
- Segundo: La insatisfacción con los resultados de la democracia. A esto se refieren, cuando dan una respuesta a la pregunta sobre el funcionamiento de la democracia. Esta insatisfacción nutre la desconfianza en las instituciones y en las personas que representan lo institucional: presidentes, diputados, jefes de partidos políticos (véase Brea/Duarte/Seligson, 2005).
- Tercero: La falta de una cultura institucional que concede a las instituciones un valor propio. Al contrario, prevalece una percepción de las instituciones como obstáculos que impiden la acción en función de realizar cosas. Son menospreciados como recursos que permiten llevar a cabo políticas protegidas por la legalidad de los medios y legitimadas por el voto.
- Cuarto: La muy extendida corrupción que contribuye “a erosionar la confianza en la democracia y en sus instituciones y socava el respeto a las

reglas del ejercicio de la misma... y la satisfacción con la gestión o administración pública” (Brea, 2005: 51). “La aguda pervivencia de elementos culturales y prácticas tradicionales del patrimonialismo, clientelismo y no predominio del sujeto portador de derechos crea un ambiente propicio o permisivo para la multiplicación de conductas corruptas” (Brea, 2005: 48). “De ahí la convicción muy generalizada de que hace falta un gobierno de mano dura que imprima respeto a la ley, respeto en general y orden” (Brea, 2005: 12).

- Quinto: El personalismo que “hace perder a la gente la percepción correcta de los problemas que se presentan, ya que hace creer que todo es cuestión de encontrar a un visionario adecuado y encomendarle una misión trascendente para que los problemas desaparezcan como por arte de magia” (Dalla Vía, 2008: 222). Los que practican el personalismo a menudo se consideran por encima de la ley. Piensan con frecuencia que el fin justifica los medios.

En relación a las ciencias sociales que analizan las elecciones dentro del marco de apreciación que mantienen de la democracia en América Latina, conviene considerar aquí:

- Primero: El tipo de comparación que predomina. Es la comparación de la democracia existente con democracias ideales o utópicas, como, por ejemplo, la “democracia de ciudadanos” que hace que la democracia existente aparezca como poco satisfactoria.
- Segundo: El tipo de medición de la calidad de las democracias. En el concepto de democracia se incluye todo su entorno, el Estado como tal en su dimensión (contrapuesta al mercado), el Estado de derecho, el estancamiento o insuficiente crecimiento económico, los índices de la desigualdad social, los índices de la pobreza, los índices de la inversión en la educación y en el desarrollo tecnológico, etc., todos fenómenos que en principio no tienen que ver con la estructura institucional de la democracia, el pluralismo político, la competencia partidaria, elecciones libres y honestas, o sea los elementos claves para definir una democracia.
- Tercero: El constante clamor en la opinión pública y en la Ciencia Política por reformas institucionales como claves para el futuro de la democracia en América Latina, dando énfasis en reformas que amplían la participación, es decir, la legitimidad de entrada, menospreciando más

bien reformas que fortalecen la gobernabilidad, es decir la legitimidad de salida, y dando por entender que existirían opciones institucionales más adecuadas y más coherentes con objetivos políticos como los de hacer más efectivas las elecciones, que se mejore la representación política, que el voto tenga más influencia en la formulación de la política pública.

Resumiendo estas consideraciones en función del análisis politológico, parece apropiado tomar una perspectiva histórica, social y cultural para estudiar las elecciones en su relación con la democracia que en América Latina sigue determinada en su va-y-viene por los factores mencionados y otros más. “Quizás el mayor déficit en democracia fue hacerla funcionar para los que siempre fueron beneficiados, sin ocuparse seriamente de los problemas de exclusión histórica de los perjudicados de siempre” (Lazarte, 2008: 314).

## ELECCIONES Y CIENCIA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Por cierto, la transición a la democracia ha abierto un amplio campo de estudio para las ciencias sociales. Respecto a la Ciencia Política, se puede sostener incluso que su desarrollo en América Latina está íntimamente vinculado con las elecciones en el marco de la democracia liberal-representativa. De esto da cuenta la imagen que la sociedad tiene de la Ciencia Política como disciplina científica gracias a su orientación hacia las elecciones y los partidos políticos. Es reconocida experta en estos temas, con un conocimiento específico en la materia, no sólo para analizarla, sino también de consultoría de los propios actores. De esto resulta la aceptación de la disciplina en la sociedad como ciencia para ganar elecciones.

Como ya daba por entender, en el contexto latinoamericano, los objetos del estudio de las elecciones son muy amplios. Obviamente incluyen los temas clásicos del sufragio, de los sistemas electorales en sentido estricto, los partidos políticos y los sistemas de partidos políticos en relación a cuestiones como la cantidad de partidos o el grado de fragmentación, la estructura competitiva o el grado de polarización entre ellos, así como la relación con la sociedad o el grado de institucionalización de los partidos políticos. En relación con estos temas, los estudios no se restringen sólo a analizar lo que se observa, sino se extienden a proponer reformas, por ejemplo, a la posibilidad o no de la reelección de mandatarios, a la temporalidad coincidente o no de dife-

rentes tipos de elecciones (presidenciales y parlamentarias), y por supuesto a los sistemas electorales. Por otra parte, incluye el electorado y su estructura en términos sociológicos del comportamiento electoral relacionado con la estratificación social, la composición étnica y con otras propiedades sociales así como la distribución de las preferencias políticas a lo largo de un país. Más allá de estos temas clásicos, incluye en América Latina la administración electoral desde el nombramiento de sus órganos, pasando por sus funciones, por ejemplo, el establecimiento de registros electorales y la inscripción en ellas de las personas con derecho a sufragio, hasta el contencioso electoral (véase Nohlen, Zovatto, Orozco, Thompson, 2007). En términos generales, es todo ello lo que se enfoca al analizar la justicia electoral, objeto tan importante para medir la calidad democrática de una elección en América Latina, objeto de estudio casi fuera del ámbito de atención de la Ciencia Política en las democracias tradicionales. “La confiabilidad y la transparencia (de las elecciones) dependerá en gran medida de la legitimidad y eficiencia de (los órganos electores)”, pero no hay que perder de vista que dependerá también de la “disposición de las élites partidarias de cumplir con las reglas del juego democrático que se han establecido” (Duarte/Espinal, 2008: 902), especialmente desde que las reglas del juego se han ampliado por la legislación en el ámbito de la financiación de partidos y de campañas electorales así como del acceso de los partidos a los medios de comunicación, especialmente a la televisión. El estudio de estos temas ha alcanzado una altísima importancia en el proceso de evaluación de los resultados electorales. El programa de este congreso es un buen ejemplo de la multitud de temas que integra la investigación electoral sobre América Latina.

### ¿INVESTIGACIÓN REGIONAL O CIENCIA POLÍTICA? ENFOCANDO A AMÉRICA LATINA

El hecho de que la investigación electoral tenga tareas especiales y de más alcance para el desarrollo de la democracia en América Latina que en otras latitudes, hace surgir la cuestión de cómo ella se va a entender a sí misma. Lo planteo en términos de una posible orientación hacia una investigación regional, en cooperación con otras disciplinas de la región, o de una rama de la Ciencia Política mundial, obviamente con su centro en los países de democracias consolidadas, enfocada sobre América Latina como región. Ambas opciones tienen sus pros y sus contras.

La primera opción seguramente tiene su encanto, pues los investigadores de diferentes ramas del saber no sólo se reúnen y trabajan conjuntamente como bien conocedores de la realidad en que viven, sino confiesan y comparten tal vez algunas ideas y sentimientos que coadyuvan a la interpretación de los datos. Es notorio que las investigaciones nacionales, muy relacionadas con las agendas políticas del respectivo país, se desconectan a menudo de los temarios de la Ciencia Política a nivel internacional. Por lo demás, para estudios interdisciplinarios, parece haber fondos por el lado de instituciones internacionales, como por ejemplo del PNUD, hecho que demuestran sus periódicos Informes sobre el Desarrollo Humano nacionales, subregionales y regionales. El mayor problema de la inclusión de la investigación electoral en un concepto de estudios interdisciplinarios regionales consiste en perder la rigurosidad conceptual y analítica de la Ciencia Política. Para no transmitir sólo impresiones generales, cito un ejemplo referido al sufragio y al sistema electoral, tomado del Segundo Informe sobre el Desarrollo Humano en Centroamérica. Allí se sostiene que “un principio democrático fundamental es que todo voto cuenta por igual” (PNUD, 2003: 253). En adelante se vincula esta idea con la proporcionalidad que consiguen los sistemas electorales respecto a la relación entre votos y escaños. Se da por entender que es difícil lograr tal “representación electoral perfecta”, pero que no todos los sistemas electorales se alejan en la misma medida de tal ideal. En esta argumentación, no se diferencia entre valor numérico y valor de logro del voto. Mientras que el valor numérico del voto cae en el ámbito del derecho a sufragio y es un derecho constitucional que tiene que ser garantizado en la práctica, el valor de logro del voto cae en el ámbito del sistema electoral en su sentido estricto y es justamente la propiedad por la que los sistemas electorales se diferencian entre sí. La equidad del valor de logro de los votos varía según los sistemas electorales. O sea, los votos no cuentan igual. El estudio al que me refiero sigue demostrando las distorsiones del principio que exponía, utilizando dos indicadores de diferente índole, sin distinción entre ellos: el primero es la razón de representación o el número de habitantes que un congresista representa. El segundo indicador es “la desproporcionalidad electoral, o la diferencia entre el número de votos que recibe un partido y la representación electoral que logra”. Mientras que el primer indicador mide la equidad del valor numérico del voto; el segundo, el valor de logro del voto. Mientras que una distorsión en el primer caso podría indicar graves problemas de equidad en el derecho a sufragio,

el segundo informa sólo sobre el grado de proporcionalidad que alcanza el sistema electoral, aunque no sólo por sí mismo (lo que el estudio da por entender) sino en dependencia de otros factores como son, por ejemplo, la estructura del sistema de partidos políticos y la distribución regional de las preferencias políticas. Así, el estudio citado es analíticamente distorsionado y no representa el “estado del arte” de la Ciencia Política. En el grupo interdisciplinario, nadie se da cuenta de esto.

#### LA CIENCIA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA COMO RAMA DE LA DISCIPLINA MADRE

20) Si consideramos ahora la alternativa, la Ciencia Política como sección de la Ciencia Política madre en sus estudios electorales, que se distingue de ella sólo por la región que enfoca, es decir América Latina, es notorio que el gobierno comparado hasta hace poco no incluía a América Latina, con el efecto de que la región casi no cuenta con su contexto en la disciplina madre. Sus conceptos y teorías, o sea los instrumentos del análisis más allá de los métodos de investigación, son abstracciones de una realidad diferente a la latinoamericana, de las experiencias europeas y angloamericanas. Como decía el sociólogo argentino Juan Carlos Agulla: Son “teorías analíticas elaboradas en, por y para las sociedades nacionales dominantes en Europa y de los EE.UU, pero que tenían la pretensión, por considerarse científicas, de que sus conclusiones eran válidas universalmente” (Agulla, 1984: 53). Su posible debilidad analítica para otras regiones puede tener dos consecuencias.

La primera consiste en que los investigadores latinoamericanos tratan de formar conceptos propios, referidos a su caso concreto, sin contenido comparativo. A veces los conceptos corresponden a instituciones de un solo investigador sin correspondencia comparativa y así cumplen de lleno con el atributo de ser parroquial (Sartori, 1991). Por ejemplo, el concepto de enclave autoritario, desarrollado en relación a Chile por Manuel Antonio Garretón y que se refiere a las instituciones provenientes de la dictadura pinochetista y que se mantenían en tiempos de la democracia. Como enclaves autoritarios se declaraban, por ejemplo, el hecho de que se continuara con algunos senadores que no eran elegidos, sino nombrados; también el hecho de que se continuara aplicando el sistema electoral binomial, ambas instituciones provenientes de la legislación anterior a la democracia. Con esta conceptualización se obstaculizó la aplicación de experiencias y criterios comparativos. Respecto a

los senadores nombrados, se perdía de vista que en Italia, por ejemplo, hay algunos senadores nombrados por el presidente de la República, sin que esto causara grandes problemas. Respecto al sistema binominal, se perdía de vista que la génesis de un sistema electoral es un criterio de segundo orden en su examen de legitimidad. Se deja fuera de atención que todo sistema electoral tiene ventajas y desventajas, y que el sistema binominal en Chile ha contribuido a estructurar la competencia política, a facilitar la formación de una coalición entre dos partidos que eran antagónicos en la época preautoritaria y por su ideologización polarizante altamente responsable por el derrumbe de la democracia (como confiesan hoy en día ambos partidos, véase Zilla, 2009), y a gobernar con gran estabilidad durante dos decenios a Chile. Se pone en cuestión el sistema electoral debido a su génesis, sin comparar con otros países con experiencias parecidas como, por ejemplo, España, país en el que las Cortes franquistas legislaron la Ley de Reforma política cuyo núcleo era la determinación del sistema electoral para las primeras elecciones postfranquistas. Este sistema, sin embargo, resultó ser permanente gracias a su capacidad de garantizar dos tipos de integración, integración de los nacionalismos periféricos a través de un alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños de sus representantes, e integración en el sentido de favorecer a los grandes partidos de cobertura nacional para facilitar la gobernabilidad del país (véase Nohlen, 2004). Aunque el sistema electoral español ha sido criticado fuertemente en los medios de comunicación no por su génesis, sino por sus listas cerradas y bloqueadas, los expertos politólogos lo han defendido por sus méritos (véase Montabes, 1998). Así, sin experiencia comparativa, debido a una muy cuestionada conceptualización de los fenómenos observados, existe incluso el peligro de construir problemas que de hecho no lo son, y de buscar razones y soluciones a estos problemas que no sería necesario buscar sin haber construido estos problemas fantasmas. En este sentido el investigador social parece entrar en “la relación perversa del intelectual con el poder que le ha permitido jugar con tanto éxito el papel de movilizador de las soluciones a los problemas que él mismo ha diagnosticado, o sea construido socialmente” (Brunner, 1986: 26).

Otra consecuencia de los conceptos y teorías surgidas del concepto europeo o norteamericano es que los investigadores que manejan bien la comparación y sus enseñanzas, tratan de aplicarles al contexto distinto sin darse cuenta de sus límites analíticos en el contexto receptor. Mi tesis es que “el contexto hace la diferencia” (Nohlen, 2003). No basta conocer las intencionalidades

de instituciones a nivel teórico y normativo, como por ejemplo las virtudes de los mecanismos de la democracia directa, sino conviene considerar desde un principio las probables diferencias en su funcionamiento y efectos que resultan de su interacción con los factores específicos del lugar. Como dicen Isis Duarte y Rosario Espinal (2008: 901): “La intencionalidad de estas reformas era positiva, pero la validez de los objetivos que las motivaron no deriva necesariamente en resultados adecuados para la gobernabilidad democrática”. Para precisar más: en general, el referendo y el plebiscito pueden bien ser integrados en una democracia representativa y tener el efecto de profundizarla (Bobbio, 1993; Moderne, 2002). Una de las condiciones para que esto se produzca es un sistema de partidos bien institucionalizado. Pero esto justamente no es el caso en buena parte de América Latina. Por lo demás, los instrumentos de democracia directa se introdujeron allí y se están practicando recientemente sobre todo en países, en los que los sistemas de partidos fracasaron como canales de vinculación entre las preferencias políticas del pueblo y los gobernantes. Estas advertencias son extremadamente importantes en el ámbito de la ingeniería política y electoral. El tiempo no me permite entrar en mayores detalles.

## REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Las reglas electorales influyen decididamente en el voto y en el resultado electoral. Por esto, su estabilidad o cambio es un aspecto importante en todo análisis de las elecciones. Al mismo tiempo, conviene advertir que “los factores explicativos no están propiamente en las instituciones sino en su funcionamiento a cargo de sus operadores” (Lazarte, 2008: 314), es decir, se encuentran en el contexto.

Respecto a los sistemas electorales para la(s) cámara(s) legislativa(s), es legión el reproche de falta de legitimidad de la representación política, y es constante el mal aprecio de los partidos y del órgano representativo en las encuestas. Se entiende que los clamores por reformas políticas para superar el descontento con el funcionamiento de la democracia se centran a menudo en reformas electorales. Como portavoz de estos clamores aparece sobre todo la sociedad civil, y lo hace con un discurso antipartidístico para abrirse camino a ejercer, ella misma, funciones de representación. Sin embargo, un balance a nivel regional señala que las reglas electorales para elecciones

parlamentarias han sido bastante estables. Sigue vigente la combinación del presidencialismo con la representación proporcional como patrón general (Lijphart, 1991). Por un lado, hay países que han priorizado en su momento reformas tendientes a potenciar la capacidad del votante de elegir entre opciones no sólo de partidos, sino también de candidatos, sean de partidos o independientes. Me refiero especialmente a Colombia y Ecuador donde las reformas, sin considerar el necesario balance entre varias funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales (véase Nohlen, 2004), han ido en detrimento de la gobernabilidad y acaban en “representación caótica” (Pachano, 1998). Por el otro lado está Chile con su sistema binominal, un muy controvertido sistema electoral, que ha sido definido como “representación proporcional excluyente” (Auth, 2006), pero con evidencias empíricas de muy favorables efectos sobre la gobernabilidad.

Respecto al sistema electoral presidencial, América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de mayoría absoluta con balotaje. El argumento de mayor peso era el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción minoritaria del electorado y de dotarle con mayor legitimidad. Dado que el sistema electoral influye también en el sistema de partidos, y el sistema mayoritario presidencial en combinación con un sistema proporcional para el parlamento contribuye a la fragmentación, 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). Depende mucho del sistema de partidos y de la conducta de los actores políticos, si éste o el otro sistema electoral presidencial, en el caso concreto, sea el más apropiado. Parece que el sistema de mayoría absoluta con balotaje, sólo cuando el candidato más votado no consigue el 40 por ciento de los votos y no logra una distancia mayor de diez puntos porcentuales sobre su rival más votado (el sistema de mayoría adaptado), es una buena solución intermedia que trata de cumplir con ambos objetivos, de legitimidad y eficacia. En trece de las últimas elecciones presidenciales en América Latina se ha aplicado cinco veces el sistema de mayoría absoluta, cinco 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, o sea los

candidatos que llegaron segundo en la primera vuelta, resultaron elegidos en la segunda vuelta.

La mayor tendencia de reforma en el campo electoral se refiere a las reglas referentes a la reelección del presidente. Se observan variaciones importantes respecto a la normativa, pero la tendencia preponderante es abrir a los gobernantes la posibilidad de ser reelegidos, inmediatamente o después de un período presidencial. Hace veinte años, la no-reelección inmediata era la regla en la región. Las excepciones eran muy contadas (Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). En la actualidad, son 15 los países que permiten la reelección, siete de ellos la reelección inmediata: Argentina (desde 1994), Brasil (desde 1997), Venezuela (desde 1998), Colombia (desde 2004), Bolivia (desde 2007), Ecuador (desde 2008) y Nicaragua (desde 2009 probablemente).

24

En teoría, la reelección tiene sus pros, entre ellos la continuidad en el mandato. Un solo período electoral parece demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles. Asimismo, se fortalece el control del poder por medio del electorado que puede enjuiciar el desempeño del presidente. Sin embargo, en el debate público sobre la reelección en América Latina, los argumentos que se imponen son los que se aferran al pasado histórico y la experiencia de que la reelección favorece al continuismo en el poder, o sea el intento del presidente de ejercer el poder el mayor tiempo posible sin respeto a las reglas constitucionales que condicionaban su elección cambiando simplemente estas reglas por reformas constitucionales. Y dado que es más difícil conseguir reformas constitucionales a través de la legislación ordinaria en el marco de los poderes constituidos (parlamento, tribunales constitucionales), se llama al poder constituyente, siempre entusiasmado de la expectativa de que la realidad social se transforme, y más proclive a líderes con cierto carisma y retórica populista que a instituciones pluripersonales, para instalar Asambleas Constituyentes y para establecer nuevas constituciones que legalizan la reelección.

En estas condiciones políticas, añadidas por un alto grado de polarización que se manifiesta en las elecciones y se intensifica por ellas mismas, el estudio de las elecciones se vuelve más exigente. No sólo interesan los resultados electorales, sino también, cómo se han conseguido, si los medios han sido legales o ilegales, conformes o no con la Constitución. Se trata de medir la legalidad y la legitimidad de las elecciones mismas, criterios que no se conforman fácilmente, cuando un presidente quiere prolongar el ejercicio de su

mandato más allá de los límites temporales que determina la Constitución. Y en este examen, le va a costar bastante al estudioso de las elecciones no dejarse seducir por el contexto de investigación, es decir, por su propia ideología y posicionamiento político, en su juicio sobre el evento electoral, en defensa de este u otro cauce. El peligro consiste en que el politólogo deja de ser “observador objetivo”, que sus consideraciones dejan de ser ciencia política por su afán de “tomar partido”, es decir, de comprometerse con una de las posturas políticas (véase Agulla, 1984: 81).

#### LAS RECIENTES ELECCIONES PRESIDENCIALES

Para terminar, me voy a referir a los procesos electorales recientes en América Latina, obviamente más allá de su interpretación en términos político-partidísticos. 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, Hugo Chávez y Rafael Correa. 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 Óscar Arias, Alan García y Daniel Ortega. Por lo demás, aunque hubo alternancia personal, en Chile, México y Argentina, 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 y Fernández de Kirchner. 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, etcétera.

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, aunque son los más significativos. Me refiero a las victorias electorales de Evo Morales y de Rafael Correa. Estos casos implican más que una simple decisión entre candidatos por la presidencia.

Representan una disyuntiva más 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. 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. 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, a través del tiempo pudieron confluir. 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.

El concepto, en su nueva comprensión, aspira a la sustitución de la democracia representativa. Muchos académicos 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 fehacientemente la desconfianza generalizada frente a las instituciones del Estado, articulan públicamente el malestar con las instituciones representativas, acorde con el 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 hito del candidato Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, 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 líderes 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. A fin de cuentas, los factores de contexto, a los que he inicialmente llamado la atención, se vuelven contra la democracia con base en un discurso político con una concepción del tiempo que conoce sólo el pasado y el futuro. “El pasado existe para mantener en claro que los gobiernos previos fueron corruptos e indeseables, y el futuro existe porque es el tiempo donde las mejoras sociales significativas tendrán lugar” (Torres, 2007: 8).

A nivel de las elecciones presidenciales, la presencia de este proyecto se manifiesta en candidatos que cambian profundamente el escenario de la competencia por la presidencia del país. No se trata más 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. 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 de la democracia llamado participativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agulla, J. C. 1984. *Dependencia y conciencia desgraciada*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Auth, Pepe. 2006. *De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente*. Santiago: Fundación Chile 21 (mimeo).
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bonavides, P. 2006. “Constitucionalismo social y democracia participativa”, Valadés, D. Carbonell, M. (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo*, 2 tomos, México, UNAM, tomo 1, 17-30.
- Bobbio, M. 1993. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brea, R. Duarte, I. Seligson, M. 2005. *La democracia vulnerable: Insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra *et al.*
- Brunner, J. J. 1986. “La función utópica de los intelectuales”, Arrosa Suarez, M. S. (coord.), *Os intelectuais nos procesos políticos da América Latina*, Porto Alegre, Eduni-Sul, 22-31.
- Calderón Gutiérrez, F. dos Santos, M. R. (comp.) 1987. *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*. Buenos Aires: CLACSO.
- Carbonell, M. (comp.) 2005. *Democracia y representación: Un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Corporación Latinobarómetro. 2006. *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago: Latinobarómetro.

- Cronin, T. E. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Dalla Vía, A. R. 2008. “Reforma electoral en Argentina”, Zovatto, Daniel, Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, pp. 213-264.
- Duarte, I. Espinal, R. 2008. “Reformas políticas en América Latina: República Dominicana”, Zovatto, Daniel, Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, pp. 865-904.
- Fraenkel, E. 1968. “Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. Rausch, R. (ed.), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 330-385.
- Garretón, M. A. 1995. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- González Villaseñor, M. I. 2006. “El referéndum como sinónimo de soberanía popular y por tanto de participación ciudadana directa”, Valadés, D. Carbonell, M. (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo*, México, UNAM, 555-571.
- Hernández Valle, R. 2002. “De la democracia representativa a la democracia participativa”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 6, 199-219.
- Jones, M. P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Lazarte, J. 2008. “Reforma electoral en Bolivia”, Zovatto, Daniel, Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, pp. 265-314.
- Lijphart, A. 1991. “Constitutional Choices for New Democracies”, *Journal of Democracy* 2 (1), pp. 72-84.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Moderne, F. 2002. “El resurgimiento de los procedimientos de democracia semidirecta en los regímenes presidencialistas de América Latina”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 6, 339-359.
- Montabes, J. (ed.) 1998. *El sistema electoral a debate*. Madrid: CIS.

- Nohlen, D. 1988. "Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina", CAPEL (ed.), *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, IIDH/CAPEL, 47-60.
- Nohlen, D. 2003. *El contexto hace la diferencia*, editado por Claudia Zilla. México: UNAM.
- Nohlen, D. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*, tercera ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (ed.) 2005. *Elections in the Americas*, 2 tomos. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. 2007. "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios", Nohlen, D. Zovatto, D. Orozco, J. Thompson, J. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 294-333.
- Nohlen, D. 2008a. "Instituciones y cultura política", *Ibidem*, *Derecho y política en su contexto*, México, UNAM, pp. 79-104.
- Nohlen, D. 2008b. "Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia", Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *Tribunales constitucionales y democracia*, México, Suprema Corte de Justicia, pp. 3-32.
- Nohlen, D. Fernández, M. (eds.) 1998. *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. Nohlen, N. 2007. "El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral al debate – con una mirada a Venezuela", *Revista de Derecho Público* (Caracas), 109 (enero-marzo), pp. 7-26.
- Nohlen, D. Zovatto, D. Orozco, J. Thompson, J. (eds.) 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Pachano, S. 1998. *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- Payne, J. Zovatto, D. Carrillo, F. Allamand, A. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID/IDEA.M.
- Rachadell, M. 2007. "Consagración, auge y declinación del principio de representación proporcional en el derecho electoral venezolano", *Revista Politeia* 39 (2), 223-271.
- Sartori, G. 1991. "Comparing and miscomparing", *Journal of Theoretical Politics* 3 (3), 243-275.

- Sartori, G. 1997. *Teorías de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. 2003. *Ingeniería constitucional comparada*, tercera ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. 2005. “En defensa de la representación política”, Carbonell, M. (comp.), *Democracia y representación: Un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 21-34.
- Shugart, M. S y Carey, J. M. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, I. 2007. “Modelo para la construcción cultural del derecho en tiempos de cambio social: el caso venezolano”, *Revista Politeia* 38 (30), 1-25.
- UNDP. 2004. “Democracy in Latin America. Towards a Citizens”, *Democracy*, Buenos Aires: Aguilar.
- Zilla, C. 2009. *Demokratie und politische Parteien. Eine qualitativ-vergleichende Analyse der Demokratieauffassung politischer Parteien in Argentinien und Chile*, PhD-tesis, Heidelberg.
- Zimmermann, J. F. 1992. *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. México: Limusa.
- Zovatto, D. 2006, “Balance electoral de América Latina 2005/2006”, *Extracto, Corporación Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 2006*, 5-15.
- Zovatto, D. 2007. “Las instituciones de la democracia directa”, Nohlen, D. Zovatto, D. Orozco, J. Thompson, J. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 134-161.