

PRIMERA PARTE:

ELECCIONES Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

EL DESAFÍO AUTORITARIO-POPULISTA * **

Dieter Nohlen ***

Con el retorno de la democracia desde finales de los años setenta, las elecciones en Latinoamérica se convirtieron en rutina. A excepción de Cuba, los detentadores del poder han surgido casi en todos lados por medio de elecciones. Y allí, donde la concentración del poder y enfrentamientos de poder interrumpieron el proceso democrático, frecuentemente a través de las elecciones pudo producirse de nuevo la legitimidad del ejercicio del poder de manera relativamente rápida. Con las elecciones se generaron también cambios de poder partidista, que pueden considerarse como muestra de la consolidación de la democracia. En comparación con la histórica inestabilidad política, con la frecuencia de regímenes militares, con cambios de régimen cíclicos entre democracia y dictadura, este cuadro grueso bosqueja un balance en verdad positivo del desarrollo político de Latinoamérica en las últimas cuatro décadas (véanse Blanquer et al. 2005; Nohlen 2005). El rol de las elecciones es, sin embargo, mucho más complejo, por ejemplo –y comparando con la práctica electoral en las democracias occidentales consolidadas– en las elecciones latinoamericanas muy frecuentemente se pone en duda la vigencia del Estado de Derecho o está involucrada en ellas a veces el tipo de régimen (democracia o dictadura). Además, las

*Artigo publicado originalmente no livro “Elecciones y Democracia em América Latina: El Desafío autoritário-populista. América Latina: debates sobre la democracia. 80 años de Dieter Nohlen. Colóquio Interamericano nº 200 Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Heidelberg. 11 de setembro de 2019. Editor Allan R. Brewer-Carías. Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello. Nº 1. Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2020.” Publicação na Revista Populus autorizada pelo Editor Prof. Allan R. Brewer-Carías e pelo articulista Prof. Dieter Nohlen.

“Antes de disertar sobre el tema que escogí para este lindo encuentro, quisiera agradecer a Mariela Morales y Henry Jiménez por haber tomado la iniciativa de reunirnos - en el marco del *Coloquio Iberoamericano* del MPIL - para discutir sobre los desafíos a la democracia en América Latina. Me complace mucho que los organizadores de este encuentro quieran conmemorar con ello mis ochenta años. Me alegra la presencia de todos Ustedes, especialmente la de algunos alumnos míos, que han llegado de lejos, y sobre todo la de Allan Brewer-Carías, amigo de tantos años. Agradezco cordialmente la participación del presidente del MPIL, Armin von Bogdandy, y sus amables palabras de bienvenida a su casa académica. El texto de mi contribución a este libro ha sido en parte traducido, y en parte revisado lingüísticamente por José Reynoso Núñez.

***Professor Emérito de Ciência Política da Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais da Universidade de Heidelberg (Alemanha).

elecciones se convierten o concurren con más fuerza con plebiscitos o referendos; es decir, el tipo de democracia (representativa o directa) se presenta como opción controvertida. Finalmente, en la comparación intrarregional se presentan sustanciales diferencias en el desarrollo democrático entre los países. Correspondientemente el foco de reflexión sobre las elecciones se ha pospuesto. No se trata más primordialmente de elegir, sino decómo se elige y en qué contexto. Las condiciones procedimentales y sociopolíticas bajo las cuales se celebran las elecciones en Latinoamérica son muy heterogéneas, así que el correspondiente diseño y contexto de unas elecciones dice en general mucho más sobre el desarrollo político de un país, que la visión sobre la pura rutina con la que el electorado constantemente es llamado a las urnas.

Este estudio comparativo refleja la diversidad señalada, referida al lugar, al tiempo y al resultado en términos de la disyuntiva entre democracia y régimen autoritario. No nos interesa tanto quién ganó, la izquierda, la derecha, un partido o un político particular. El foco de atención es otro y consiste en averiguar el efecto de cómo se celebran elecciones sobre la consolidación o el desmontaje de la democracia representativa. El estudio encamina todo el proceso electoral en sus dimensiones legislativas, jurisdiccionales y políticas, o sea, trata de cumplir con intereses de conocimiento muy amplios en relación a elecciones, democracia y su negación. El análisis, presentado en forma panorámica, aunque detallado por subtemas y países, se nutre de varios proyectos de investigación que el autor pudo realizaren los últimos decenios con el apoyo de muchos colegas especialistas en lamateria. Las respectivas publicaciones se desprenden de la pequeña bibliografía añadida al texto. Esta indicación es especialmente cierta en relaciónal más reciente estudio comparativo: Derecho Electoral Latinoamericano. Un enfoque comparativo, compilado por Dieter Nohlen, Leonardo Valdésy Daniel Zovatto (2019), en el que se analizan las elecciones en América Latina en todas sus etapas administrativas y jurisdiccionales desde unas perspectivas multidisciplinarias. En varias oportunidades del análisis comparativo, el autor se refiere explícitamente a contribuciones que forman parte de esta obra.

Las primeras dos partes del análisis se dedican a las elecciones en las múltiples dimensiones señaladas a nivel histórico-em-

pírico. Primero, se enfocan elementos y estructuras institucionales y políticas, que constituyen el contexto en el que se celebran elecciones y se exhiben diferencias en el desarrollo de la democracia en América Latina. Segundo, se tematiza la legislación y organización electoral y las reformas electorales que hubo para mejorar la calidad democrática de las elecciones, sin perder de vista sus diversos efectos, a veces concordantes con el propósito, a veces no tanto o incluso contrarios a él. La tercera parte abre el horizonte de análisis hacia factores sustanciales de tipo socio-cultural que influyen en la competencia política por el poder en detrimento de la democracia. Se hace hincapié en los elementos institucionales que pueden ser instrumentalizados para objetivos ajenos a su significado en la buena teoría democrática, o sea, en medio del creciente populismo, servir para desmontar la democracia por vía democrática, con el apoyo del pueblo a través de elecciones o encuestas de opinión. La cuarta y última parte presenta consideraciones acerca de un constitucionalismo populista como estrategia para erigir o mantener un régimen autoritario.

I ELECCIONES Y DEMOCRACIA EN SU CONTEXTO INSTITUCIONAL E HISTÓRICO

La primera parte del análisis comparativo trata de algunas condiciones institucionales, determinadas estructuras políticas y factores causales, que constituyen una parte del contexto señalado, en el que las elecciones en América Latina tienen lugar y que son de entenderse en sus prácticas diversas. Nos referimos a la forma de gobierno, a la reelección, a las formas de participación política y sus alcances políticos, a las contiendas electorales y sus características, al impacto que ejercen reglas y conductas sobre las elecciones. Quedan casi fuera de atención los resultados electorales en términos de quién ganó, sobre todo en la dimensión derecha e izquierda tan preponderante en la observación de las elecciones en América Latina (a este respecto ver Nohlen, 2005). Dada la importancia del contexto, aquí interesa en qué medida relativa la arquitectura institucional influye en el resultado de las elecciones en su relación con la democracia, no el resultado en sí mismo.

1. ELECCIONES EN EL PRESIDENCIALISMO

En América Latina predominan sistemas políticos presidenciales. A diferencia de los sistemas parlamentarios requieren la elección de dos órganos, el presidente y el Congreso, en el caso de sistemas bicamerales la Cámara de Diputados y el Senado. Para todos los órganos las elecciones constituyen la fuente de su legitimidad democrática. En las elecciones presidenciales se elige en la mayoría de las veces también un vicepresidente, a veces también dos (Costa Rica) o tres (Honduras). Chile y México constituyen la excepción. Formalmente no tienen vicepresidente, sus funciones en su caso son desarrolladas por un miembro del gobierno. La duración del mandato asciende en ocho países a cuatro años, en otros ocho a cinco años y en México y Venezuela a seis años. El periodo electoral de la cámara de diputados asciende en ocho países a cuatro años, en siete a cinco años. De esos periodos electivos se separan México y Venezuela en donde los diputados duran tres años. Con la reforma constitucional de 2019, Perú se sumó a estos dos países.

Debido a la brecha de poder entre presidente y congreso muy frecuente en América Latina, las elecciones presidenciales son las elecciones más importantes y tienen influencia sobre el resultado de las elecciones parlamentarias, en especial porque frecuentemente tienen lugar de manera simultánea. Sin embargo, por diferentes razones, el presidente dispone solo raras veces de una mayoría parlamentaria de los partidos que lo apoyan. Los conflictos de poder que de ello resultan entre presidente y congreso construyen la razón más frecuente de la inestabilidad política en América Latina. En las elecciones de los órganos uni y plurinominales no se decide necesariamente sobre la cuestión de poder, sino, cuál institución entra, con qué peso, en el conflicto continuo entre presidente y congreso. Debido a que el presidente en general puede colocar más peso sobre el platillo del poder político, la desigualdad de poder entre ambos poderes electos se articula en el debate político y científico, especialmente en la obra de Diego Valadés (Häberle/ García Belaunde 2012), en la pregunta general sobre el control del poder (del presidente).

2. ELECCIÓN Y REELECCIÓN

Una respuesta clásica al respecto consistió y consiste en la limitación temporal del ejercicio del poder de una figura de liderazgo político a un periodo electoral. El proceso y el resultado de las elecciones pueden ser influenciados a través de reglas de reelección. En sí mismo el tipo de régimen puede estar impregnado por ellas.

La reelección de un presidente en ejercicio fue mal vista debido a las experiencias desagradables históricas con fraude y abuso del poder. En México se acuñó la frase “no reelección”, la exigencia por la prohibición de la reelección, el grito de batalla de la exitosa revolución de 1910 contra el dictador Porfirio Díaz. El anclaje de la prohibición de la reelección inmediata en casi todas las constituciones de la región garantizó hasta hace poco el cambio, por lo menos del mandatario, después de un periodo de gobierno. A partir de los años noventa se produjo un cambio de rumbo decisivo en la duración del ejercicio del poder de sus respectivos detentadores. Algunos presidentes no pudieron resistir la tentación de aspirar a su reelección inmediata, incluso en contravención a las normas constitucionales. En la mayoría de los casos las reformas constitucionales correspondientes tuvieron lugar sin el consentimiento del Congreso, estas entraron en vigor en el marco de la lucha por el poder en las subsiguientes elecciones. Para conseguir este objetivo ha sido útil la celebración de un referéndum, en el que el respectivo presidente pudo demostrar hábilmente su mayor proximidad a la gente como resultado de esa característica del poder ejecutivo unipersonal, en comparación con la representación popular pluripersonal, fragmentada y de reputación pública más bien débil de la cámara legislativa.

En los países de desarrollo autoritario, la reelección inmediata no se limitó a una sola vez, sino que los presidentes buscaron la reelección ilimitada y tensaron a todos los órganos del Estado, cuya independencia ya estaba erosionada. En Ecuador, por ejemplo, se introdujo la reelección inmediata a través de una nueva constitución, que fue ratificada en el referéndum de septiembre de 2008. En consecuencia, Rafael Correa logró la primera reelección en 2009, la segunda, ya polémica, en 2013. En diciembre de 2015 la Asamblea nacional llevó a cabo una reforma constitucional a favor de la reelección ilimitada, que entraría en vigor solo después de las

elecciones presidenciales de 2017. Por tanto, debía ser descartada una nueva reelección de Correa. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, con la decisión de abril de 2016, revocó esta disposición adicional. También en el caso de Bolivia y Venezuela, la reelección ilimitada demostró ser una característica de un tipo de régimen, en el que las elecciones perdieron su contenido democrático. Por supuesto los presidentes con ambiciones reeleccionistas no prevalecieron en todas partes. En Paraguay, por ejemplo, tres presidentes intentaron desde 2007 introducir la reelección inmediata sin éxito, desencadenando cada vez una crisis política. También en Honduras fracasó en 2009 un intento de ese tipo, que provocó graves desacuerdos nacional e internacionalmente. Bolivia había introducido una reelección inmediata por única vez en 2009. En contraste, Evo Morales había sido reelecto ya tres veces, cuando intentó a través de una consulta popular una nueva reelección para las elecciones de 2019. El referéndum de febrero de 2016 resultó, sin embargo, negativo para él, lo que no le impidió elegir el camino a través del Tribunal Constitucional, el que en noviembre de 2017 resolvió a su favor (para el seguimiento ver más adelante).

Es interesante observar, sin embargo, que las redemocratizaciones integran también la cuestión de la reelección, pero en dirección contraria. En Ecuador, bajo el presidente Lenín Moreno, en febrero de 2018, fue nuevamente rechazada por referéndum la reelección inmediata del presidente.

En el balance constitucional, de 18 países, 14 permitían en 2018 la reelección del presidente, seis de ellos (Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay) la reelección más bien normal después del intervalo de un periodo electoral, que en gran parte no es problemática, como demuestra la reelección en Chile (Bachelet, 2014, Piñera, 2018), Costa Rica (Arias, 2006) y Uruguay (Sanguinetti, 1995; Vázquez, 2015). Cinco países (Argentina, Brasil, Bolivia Colombia y República Dominicana) permiten la reelección inmediata, tres países (Ecuador hasta 2018, Nicaragua y Venezuela) la reelección indefinida. Cualquier reelección permanece prohibida en cuatro países (Guatemala, Honduras, México y Paraguay).

En el balance político se confirma la tesis de que la reelección inmediata influye en el proceso y el resultado de las elecciones presidenciales. En todos los casos su introducción llevó a la reelec-

ción del correspondiente presidente, Carlos Menem en Argentina, Fernando H. Cardoso en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador, Álvaro Uribe en Colombia, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua. En el ejercicio de su cargo el detentador del poder no solo disfruta de un alto grado de notoriedad pública y visibilidad, lo que en otra parte se ha designado como bono del cargo. Supera a los posibles competidores, sobre todo debido a la orientación estatal de la economía y la sociedad en Latinoamérica (Estatismo), que está acompañada por el clientelismo y la corrupción, de lo que resulta que el detentador del poder en la contienda electoral disponga de muchos más recursos que sus respectivas contrapartes.

3. SISTEMAS ELECTORALES

En Latinoamérica el concepto de sistema electoral no es utilizado de forma homogénea. Sobre todo en la crítica a la política y las instituciones en general confluye bajo el sistema electoral todo lo que esté vinculado con elecciones, es decir los órganos electorales, las campañas electorales, la calificación de las elecciones, etc. A veces, se identifica precisamente lo administrativo y jurisdiccional con este término. En las ciencias sociales; sin embargo, se hace un uso restringido y bien definido del concepto de sistema electoral, especialmente en aquella rama del saber que se podría llamar sistemas electorales comparados. El concepto se define así: el sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.). Es este el concepto que se aplica aquí.

Los sistemas electorales son importantes, pero no tan significativos como hacen pensar las tantas referencias a ellos en el marco de reflexiones y propuestas de cómo mejorar el funcionamiento de la democracia. Sus efectos dependen del contexto. A menudo, las ideas en torno a ellos no respetan esta experiencia, producto del estudio comparativo de sus diversos desempeños en múltiples países.

Como ya se señaló anteriormente, las elecciones presiden-

ciales son las más importantes de las elecciones populares, que a su vez pueden tener fuerte influencia en las frecuentemente simultáneas elecciones parlamentarias y sobre todo en el desarrollo y estructura de los sistemas de partidos políticos. Este efecto es tanto más fuerte, cuanto más intensa sea la simultaneidad. Se diferencian tres grados: baja simultaneidad (cuando las elecciones se llevan a cabo en el mismo día); simultaneidad mediana (cuando se sufraga con la misma boleta); alta simultaneidad (cuando el elector emite un solo voto). A excepción de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela las elecciones presidenciales y parlamentarias tienen lugar en el mismo día, en cinco países (Argentina, Bolivia, Honduras, Perú y Uruguay) además con la misma boleta, en Argentina, Bolivia (parcialmente), Honduras y Uruguay (parcialmente) incluso con el mismo voto. Son de destacar las elecciones parciales en Argentina, Honduras y México, donde la mitad de la legislatura es renovada a la mitad del periodo electoral presidencial. Las reformas que modifican el grado de simultaneidad son reformas significativas; por ejemplo, la reforma de 1996 en Uruguay, con la que el grado de más alta simultaneidad se disminuyó al nivel más bajo, o Bolivia, donde el grado más bajo de simultaneidad se aumentó en 2009 durante el gobierno de Evo Morales al grado más alto para 35 de los 105 diputados, pues estos se eligen por los votos entregados a los candidatos presidenciales.

Las reformas de los sistemas electorales presidenciales en las últimas décadas han sido principalmente a expensas del sistema de mayoría relativa, que después de 2005 solo se aplica en cinco países (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). El principal argumento de este desarrollo, que fue muy criticado por el lado académico debido a los posibles efectos de fragmentación en el sistema de partidos, consistió en elevar la legitimidad democrática del presidente. En la elección por mayoría absoluta este objetivo se logra a más tardar en la segunda vuelta, cuando la contienda se reduce a dos candidatos. Sin embargo, como alternativa de reforma se ofreció también la mayoría relativa con cuota mínima (en general 40% de los votos) y diferencia mínima del ganador respecto al segundo lugar (por lo menos 10 puntos porcentuales), sistema con el que Costa Rica había tenido una buena experiencia y que ahora fue introducido en cuatro países (Argentina, Bolivia, Ecua-

dor y Nicaragua). Una segunda vuelta se lleva a cabo solo cuando ambos criterios no se cumplen. Este sistema electoral fortalece la legitimidad democrática y reduce al mismo tiempo el peligro de fragmentación del sistema de partidos, que puede surgir de la elección por mayoría absoluta, puesto que en este último sistema electoral, incluso los partidos pequeños presentan candidatos presidenciales, que en la primera vuelta –que equivale a la única parlamentaria – en el marco de un comportamiento electoral muy orientado en las personas, pueden atraer votos a los partidos que al mismo tiempo compiten por los escaños parlamentarios. Solo en la segunda vuelta el balotaje ejerce la buscada concentración de votos en dos candidatos, pero ya no afecta el resultado de la elección parlamentaria por representación proporcional. Payne *et al.* (2002: 71) llamaron correctamente la atención al hecho de que la elección de los sistemas electorales presidenciales depende de la estructura del sistema de partidos: *“countries where many parties typically compete and present presidential candidates are precisely the ones that are most likely to adopt a majority runoff system”*.

Respecto al sistema electoral para la Cámara de Diputados es especialmente cierto que sus efectos son sobrevalorados, precisamente cuando se le hace responsable de todas las deficiencias de la representación política, incluso del sistema político. Al mismo tiempo no ha habido muchas reformas relevantes del sistema electoral parlamentario. Su espectro también era limitado, porque los sistemas de mayoría clásicos (mayoría relativa o absoluta), aunque se propagaron, no estaban entre las opciones realistas. Más bien se limitaron a las variantes de la representación proporcional, sobre todo la representación proporcional en circunscripciones plurinominales de distinto tamaño, y sobre el sistema electoral segmentado, en el cual una parte de los diputados son electos por mayoría, la otra por representación proporcional sin compensación de mandatos, el que por regla general tiene un efecto mayoritario.

Si hacemos una diferenciación temporal, hasta el año 2000 tres países votaban por representación proporcional pura: Nicaragua y Uruguay a través de compensación proporcional a nivel nacional, y Perú (después de 1992) con distribución de escaños en una circunscripción nacional única. Dos países, Venezuela y Bolivia, elegían por representación proporcional personalizada en

circunscrições plurinominais, introduzidas a finais de los años 80 y 90 respectivamente. Ecuador desempeña un rol especial, porque allí en 1998 se reintrodujo el sistema de voto personal en circunscripciones plurinominais, en las que el elector puede tener tantos votos, como diputados a elegir. Uruguay permaneció con la representación proporcional pura, pero implementó una significativa reforma en 1996 con la separación de la elecciones presidenciales y parlamentarias. México eligió (y sigue eligiendo) con el sistema electoral segmentado: 300 distritos uninominais con mayoría relativa, 200 en listas de representación proporcional. Este sistema fue el resultado de un largo proceso de reforma, que comenzó en los años sesenta y que tuvo como su punto de partida, por una parte, en el sistema de mayoría relativa en distritos uninominais y por otra en la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se manifestó en el régimen y en las elecciones, que cuando fuera necesario para mantenerla, serían manipuladas. Basándose en una idea equivocada del sistema electoral alemán, se introdujeron listas adicionales de representación proporcional para posibilitar la representación de la oposición, que iban más allá de los mandatos fijos de minoría previamente concedidos. En el camino de la apertura del sistema político y de la reforma de la organización electoral que permitió celebrar elecciones justas, el gobierno del PRI y los partidos de oposición acordaron un sistema electoral segmentado, en el que con la reforma de 1996 los efectos mayoritarios mecánicos del sistema electoral incluso fueron limitados a ocho puntos porcentuales. Solo cuando el partido mayoritario supere ese límite con escaños provenientes de distritos uninominais, puede conservarlos. La gran mayoría de los países latinoamericanos elegía por un sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominais.

Después de 2000 principalmente Chile, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Perú y nuevamente Venezuela experimentaron reformas al sistema electoral. Chile sustituyó el altamente controvertido sistema electoral binominal (cada distrito electoral elige dos diputados), que había sido introducido por el régimen de Pinochet y que beneficiaba a la minoría más fuerte, por la tradicional representación proporcional en circunscripciones plurinominais. Bolivia modificó en 2009 los componentes de la representación proporcional perso-

nalizada, de tal manera que la elección presidencial puede tener fuerte influencia sobre la integración partidista en el parlamento. El Salvador pasó en 2014 de una representación proporcional con listas cerradas a listas abiertas y representación proporcional pura. Nicaragua abolió en 2000 la compensación proporcional nacional. Perú volvió en 2001 a la representación proporcional tradicional en circunscripciones plurinominales de distinto tamaño. Finalmente, Venezuela suspendió la representación proporcional personalizada con el cambio fáctico hacia un sistema electoral segmentado, aplicado bajo Chávez en contra de la idea fundamental de la representación proporcional personalizada y en contravención a lo que establecía la constitución (ver más adelante).

En relación a la representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño variable que sigue prevaleciendo en Latinoamérica (12 países), llama la atención el alto número de pequeñas circunscripciones. Panamá mezcla 28 distritos uninominales con doce circunscripciones plurinominales, República Dominicana 16 circunscripciones binominales con otras 14 de diferente tamaño; en Guatemala tienen 20 de 23 distritos solo hasta cinco escaños, etc. Los problemas técnico políticos se encuentran en relación a la distribución de las circunscripciones, que en muchos países lesiona la igualdad de valor numérico de los votos. Las razones para ello son diversas. En primer lugar, existen requisitos constitucionales, según los cuales las circunscripciones electorales menos pobladas, que generalmente son idénticas a las unidades políticas o administrativas del país, tienen un número fijo de representantes, en segundo lugar, los rápidos desarrollos demográficos a favor de las áreas metropolitanas, sin que se ajuste la clave de representación (la relación entre escaños y población) y en tercer lugar, el simple abandono del principio de igualdad constitucionalmente anclado, que también se aplica al derecho de voto, cuya realización presupone voluntad política y capacidad técnica.

Las listas de los partidos son por regla general cerradas, el elector no puede cambiar el orden de los candidatos. Solo Brasil, Panamá (y de hecho también Uruguay como un caso de representación proporcional pura), con listas semi-abiertas; Perú con doble voto preferencial facultativo y recientemente El Salvador con listas abiertas, se desvían del modelo básico y permiten el voto personal.

A este grupo de países perteneció también Colombia, donde los electores no elegían listas de partidos sino candidaturas fijas de tres candidatos dentro de los partidos, con efectos devastadores sobre la cohesión de los partidos, hasta que en 2004 fue abolida esta libertad del votante al interior de su opción partidista.

En el debate de reforma latinoamericano son criticadas sobre todo las listas cerradas y bloqueadas. Los candidatos ubicados en estas listas serían determinados por las dirigencias de los partidos y permanecerían anónimos para el electorado. Es de considerar, sin embargo, que los distritos son, en general, pequeños hasta medianos, es decir solo pocos candidatos figuran en las listas de los partidos, de modo que la crítica es en gran medida errónea. Más bien se necesita una reforma a los partidos. La crítica, sin embargo, también se alimenta de las exageradas expectativas clientelistas dirigidas a los electos y de una subestimación del papel de los partidos políticos en una democracia representativa. Por lo tanto, las formas de personalización de las elecciones son constantemente discutidas. En el caso de las listas abiertas y semi-abiertas, el elector no solo puede elegir entre listas de partidos, sino al mismo tiempo o alternativamente entre candidatos de su propio partido (por ejemplo, mediante votos preferenciales) o entre todos los candidatos. Sin embargo, ambos tipos de listas apenas han podido difundirse en América Latina. Brasil y Perú comparten una tradición de voto preferencial. A principios de nuestro siglo, la República Dominicana introdujo el voto preferencial, pero solo celebró tres elecciones con ese sistema. Finalmente, El Salvador se vio obligado por las decisiones más dudosas del Tribunal Constitucional (Sala de lo Constitucional) a imponer la lista abierta contra la voluntad del parlamento que pusieron “la democracia en riesgo” (Olivo Granadino 2020). En contraste con las ventajas elogiadas de la emisión del voto personal en el discurso de reforma, su evaluación en la literatura científica es en gran medida negativa. Destaca la personalización de la política, que ya es un rasgo problemático de la cultura política regional, en detrimento de la necesaria institucionalización de la política, una tendencia reflejada en la fragmentación de los sistemas de partidos, en la lucha intrapartidista que mina la cohesión y la disciplina partidista. Tales efectos negativos han salido a la luz en Brasil, Ecuador y Perú.

Una cierta revalorización de las listas cerradas se produjo en función del objetivo de conseguir una representación equitativa de género, pues se prestan mejor que otras formas de lista para instalar en la práctica cuotas de representación a nivel de las candidaturas. En 16 de los 18 países observados, las leyes electorales consideran la equidad de género en la representación política, obligando a los partidos políticos a integrar mujeres en las listas electorales. Entre estos países, Paraguay establece una cuota de 20%, cinco países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y Perú) una cuota de 30%, República Dominicana y Uruguay (“en cada terna deben incluirse personas de ambos sexos”) una cuota de 33%, y ocho países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá) una cuota de 50%, o sea, se pide la paridad. En Ecuador la Ley Orgánica de Elecciones en su artículo 94, expresa como objetivo lograr de manera completa “equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres”. En la práctica, la representación femenina en los parlamentos varía bastante. Sin embargo, mientras que en 2006 eran tres los países que sobrepasaron el 20% de mujeres en la Cámara de Diputados, diez años más tarde la media regional alcanzó el 32,8%. Debido al sistema electoral, especialmente a las circunscripciones de pequeño y mediano tamaño, la “equidad vertical” no da para la paridad, de modo que se amplió el postulado de equidad por la “equidad horizontal”, implantada en Bolivia, o sea, la equidad de hombres y mujeres como cabezas de las listas para llegar a la “democracia paritaria”. Sin cuota quedaron Guatemala y Venezuela.

Por otra parte, es sorprendente que hasta ahora en América Latina casi no se haga uso de la barrera legal. Solo se introdujo en Argentina (3% en la circunscripción), Bolivia (3% de los votos nacionales), México (3% para la asignación de representación proporcional) y en Colombia a partir de 2004 (la mitad de la cifra repartidora).

4. ELECCIONES Y REFERENDUM

Las consultas populares son tratadas en general como procedimientos institucionales, que complementan las elecciones y pueden profundizar la democracia. En el curso del creciente de-

sencanto por la democracia y la crítica generalizada a los partidos políticos como los instrumentos de representación política en los años noventa, que se debieron a las muy altas expectativas en la democracia, a la política económica neoliberal, al bajo crecimiento y las condiciones de vida inalteradas de grandes grupos de la población, surgió la idea con gran impulso de refrescar la democracia representativa a través de elementos de democracia directa. En términos históricos, incluso bajo condiciones autoritarias en Chile (1988 y 1989) y Uruguay (1980), se llevaron a cabo referéndums con buenas experiencias en los procesos de transición a la democracia, por qué no también en su profundización. En todas las constituciones de la región se establecieron referéndums y plebiscitos. El número de consultas populares aumentó considerablemente. Sin embargo, a veces, el ímpetu iba mucho más allá del objetivo de profundizar la democracia, al volverse en contra del modelo de democracia establecido. Es decir, la democracia directa, llamada también participativa, se puso en contra de la democracia representativa. Por tanto, en América Latina las elecciones y consultas populares se colocaron en oposición, lo que culminó en la alternativa no solo de dos modelos de democracia, sino que en algunos casos desembocó en dos tipos de régimen (democracia o dictadura), en los cuales las elecciones tienen un carácter fundamentalmente diferente – diferencia descrita internacionalmente con los términos ingleses, de *free* a *unfree*, así como de *fair* a *unfair*.

Entre 1978 y 2018 tuvieron lugar 55 consultas populares. La iniciativa para que se llevaran a cabo surgió fundamentalmente “desde arriba”, del ejecutivo en 20 casos, conjuntamente del ejecutivo y del legislativo en 22 casos. 27 referéndums tuvieron como objeto reformas constitucionales, en tres de ellos se aprobó una nueva constitución (Venezuela 1999, Ecuador 2008, Bolivia 2009). En 33 casos triunfó la posición del gobierno, entre ellos cuatro veces en Bolivia y Ecuador, tres veces en Venezuela. En los 22 casos que resultaron negativos para el gobierno en ejercicio participaron Uruguay con nueve, Brasil, Colombia, Panamá y Perú con dos casos, así como Bolivia, Ecuador, Guatemala y Venezuela con respectivamente un caso. Uruguay distorsiona un poco el balance regional, por una parte, porque de las consultas populares por iniciativa “desde abajo”, diez de las en total trece de la región procedían

de ese país; por otra parte, porque de ello, en total nueve referendums resultaron negativos. No obstante, la investigación sobre los mecanismos de democracia directa se ha centrado principalmente en ese país, gobernado tradicionalmente de forma democrática y ha confirmado que la práctica de la democracia directa ha servido tanto para fines democráticos como autoritarios y dañinos para la democracia. El número comparativamente alto de referendos en Venezuela, Bolivia y Ecuador en relación con los desarrollos populistas-autoritarios bajo los presidentes Chávez, Morales y Correa también apunta a esta última tendencia.

Por un lado, el balance político muestra que los referendos tienden a socavar las relaciones de mayoría, surgidas de las elecciones; por otro lado, que sus resultados influyen en las elecciones posteriores en el sentido de que ayudan a consolidar las relaciones de poder a favor del presidente.

5. ELECCIONES Y ESTABILIDAD DEL GOBIERNO

Con relativa frecuencia el mandato electoral del presidente no ha alcanzado el periodo electoral completo. En más de la mitad de los países fue interrumpido el proceso democrático, en algunos países (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay) varias veces. La ventaja de la estabilidad política atribuida al presidencialismo sobre el parlamentarismo (ver Nohlen/ Garrido, 2020), parece haberse perdido. Solo en Chile, México y Uruguay pudieron todos los presidentes completar el periodo de su encargo. Las razones de la terminación del mandato anticipada fueron diversas. En el análisis frecuentemente se menciona el escaso grado de institucionalización de los partidos y de los sistemas de partidos, así como la ambición por el poder ilimitado de los presidentes, cuya legalidad o conformidad de sus acciones con la constitución les significa poco. El Congreso casi siempre ha demostrado ser una contraparte política subestimada, que en forma de un *impeachment* o su amenaza (por ejemplo Brasil 1992 y 2016, Paraguay 1999; 2012), o abandono forzado del cargo (Argentina 1989, 2001; Bolivia 1984, 2003; Ecuador 1997), también de la destitución inconstitucional del presidente (Ecuador 2005) se instaló exitoso en escena, donde ocasionalmente se producen disturbios sociales, que por su parte,

sobre todo en los años noventa pudieron ser desencadenados como consecuencia de la política neoliberal (Venezuela 1993, Ecuador 1990, Argentina 2001, Bolivia 2003). Decisivos para los abandonos del poder pudieron ser también los fraudes electorales (República Dominicana 1996, Perú 2000, Bolivia 2019) y los escándalos de corrupción (Guatemala 2015, Perú 2018). Como ya se mencionó, los conflictos constitucionales no siempre resultaron en perjuicio del detentador del poder ejecutivo, lo que por regla no solo implicaba abandonos del poder sino una ampliación del poder de un presidente. La convocatoria inconstitucional a un referéndum o a una asamblea constituyente fue el instrumento principal para eliminar al parlamento, especialmente en el contexto autoritario de Venezuela (2017), donde esta asamblea de baja calidad democrática se elevó por encima de todas las demás instituciones. Como visiblemente antidemocrático se mostró también el autogolpe de un presidente (Perú 1992, Guatemala 1993, 2003).

El punto más alto de interrupciones del mandato (8) se ubicó en los años noventa en la relación con el desencanto de la democracia, con la política de austeridad después de la década del endeudamiento. Desde entonces su número se estableció en cinco por decenio. Sin embargo, las interrupciones del mandato tenían una tendencia progresiva hacia un mayor autoritarismo. Se establecieron regímenes autoritarios en cuatro países: Venezuela, Nicaragua, Bolivia (2006-2019) y Ecuador (2007-2017). Además, el comportamiento político autoritario que ignora la constitución y la separación de poderes generalmente aparece en el auge populista, como parece avecinarse recientemente en Brasil, Perú y México (ver más adelante).

6. ELECCIONES, PARTIDOS Y CONSTELACIONES DE COMPETENCIA

Las elecciones y los partidos se encuentran en una relación funcional estrecha en la democracia representativa. La percepción general, liberal pluralista, es que los partidos compiten entre sí por escaños y cargos en elecciones dentro del sistema democrático representativo. En la Carta Democrática Interamericana aprobada en 2001 en Lima por la Organización de Estados Americanos, todos los países de Latinoamérica se comprometieron con la de-

mocracia representativa y en ella con las elecciones y los partidos. Correspondientemente todas las constituciones latinoamericanas enfatizan la función de los partidos políticos para contribuir en las elecciones a la construcción de órganos representativos y para ocupar los cargos; diez de ellas destacan la función de los partidos en la promoción de la participación popular en la formación de la voluntad política, ocho constituciones establecen como sus tareas apoyar la igualdad entre hombres y mujeres, así como la cultura política democrática. No obstante, en el transcurso del mencionado desencanto sobre la democracia real, los partidos han sido objeto de críticas masivas. Casi todas las contribuciones al debate se fijan en sus déficits, critican su distancia con la gente común, sus procesos de decisión internos no democráticos, su participación en escándalos de corrupción, sobre todo de sus líderes. Como resultado, no fue sorprendente que a los partidos se les rechazara el monopolio de la representación y en las reformas electorales se extendiera la participación en los procesos electorales a movimientos políticos, organizaciones de la sociedad civil e independientes, que daban una impresión fresca y sin cargas del pasado.

En esa crítica los partidos reaccionaron en aproximadamente la mitad de los países con reformas para su democracia interna y elecciones primarias para la selección de candidaturas; a través de ello, sin embargo, ni pudieron elevar la calidad y competencia de sus candidatos, ni impedir que se ampliara el ya amplio espectro de competidores electorales partidistas y constelaciones de competencia ideológica para nuevos actores, en parte actores políticos carismáticos y dimensiones de conflicto difíciles. En el resultado los nuevos competidores más bien debilitaron a los partidos políticos y fortalecieron la tendencia a más personalización de la disputa electoral (Freidenberg 2019). En tanto, los partidos se enfrentaron en las elecciones a fuerzas anti-partido, que por su parte frecuentemente representaban fuerzas antidemocráticas; se puso en duda la planteada estrecha relación de democracia representativa, elecciones y partidos.

Las elecciones se hicieron enormemente complejas. Compiten partidos con partidos, partidos con movimientos políticos, partidos con independientes. Candidatos de partidos chocan cada vez más con *outsiders* (Carrera 2017). En Perú esos *outsiders* tradicional-

mente han tenido grandes posibilidades de ganar en las elecciones presidenciales con sistema de mayoría absoluta, porque se asocian en segunda vuelta todas las fuerzas fragmentadas contra los candidatos relativamente más fuertes, así Alberto Fujimori contra el posterior premio nobel Mario Vargas Llosa. Debido a que los *outsiders* disponen de menos respaldo en el Congreso, están en peligro de resolver el conflicto con la representación popular con medios contrarios a la constitución, en casos extremos a través de un autogolpe, como Fujimori lo hizo en 1992 (ver Carreras 2017). Las constelaciones de competencia regionales se expandieron en nuestro siglo a través de elecciones en las que representantes de la democracia representativa (“partidos del sistema”) se ven confrontados con declaradas fuerzas antisistema, ya sean partidos, movimientos políticos o individuos. En las elecciones no solo se lucha por el poder en el gobierno, sino por el tipo de régimen, se decide entre democracia y autoritarismo.

Esta variedad naturalmente incide sobre las estrategias de campaña de los actores políticos, que también se vuelven más variadas. Ismael Crespo Martínez y Ramón Villaplana Jiménez (2019) han comprobado al respecto, que las campañas electorales en Latinoamérica integran una determinada mezcla de pasado, presente y futuro, una mixtura de muchos elementos tradicionales —como la comunicación personal, las relaciones clientelares, el populismo y la demagogia— e instrumentos muy efectivos de *marketing* moderno (como por ejemplo con propaganda audio visual), el uso de redes sociales y la contratación de consultores políticos profesionales. Como característica regional de las campañas electorales, Crespo Martínez y Villaplana Jiménez ven la prevalencia de candidatos frente a partidos; especialmente en las elecciones presidenciales, entre los medios de comunicación la prioridad de la televisión y de la imagen, dibujada en la televisión para cada candidato, el creciente significado del Internet y de las redes sociales, las que todavía no han remplazado las formas de campaña electoral tradicional, pero pasan a primer plano. Junto con esto va la transición de una estrategia de campaña electoral, moldeada por argumentación racional, a una que ofrece una narrativa emocionalmente atractiva. También se impone más y más en las campañas electorales, no destacar las cualidades propias de los candidatos, sino las mayormente

alegadas debilidades y aflicciones del contrincante, relacionado con una retórica polarizantemente devastadora en las redes sociales.

7. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En la valoración de las elecciones y los resultados electorales la participación electoral juega tradicionalmente un gran rol. Ella es muy diferente en Latinoamérica según países, tiempos y constelaciones concretas. No hay una pauta regional. En algunos países la participación electoral es relativamente alta, en otros más bien mediana y en otros normalmente baja. Las variaciones al interior de los países marcan otra diferencia, de tal manera que no existe una clara tendencia en el desarrollo de la participación electoral; a pesar de que ha habido un ligero aumento en la última década en varios países, solo su disminución (como se supone constantemente) parece merecer ser noticia.

Muchos factores influyen la participación electoral. El factor decisivo en América Latina es sin duda la obligatoriedad del voto. Ella no existe en todos los países, y a ella no se le pueden adjudicar en todos los países las mismas consecuencias. Otros factores pueden añadirse, por ejemplo, el grado de polarización y el empeoramiento personal de la competencia por el poder político. Esta relación hace que la simple tesis lineal de que entre más alta sea la participación electoral, tanto mejor para la democracia, que el enfoque empírico cuantitativo con gusto representa, falle fácilmente. Los presidentes de tendencia autoritaria Chávez, Morales y Correa, pudieron parcialmente aumentar la participación electoral en sus países Venezuela, Bolivia y Ecuador entre diez y veinte puntos porcentuales. La medida en que el voto obligatorio puede hacer una diferencia quedó demostrada por su derogación en Chile en 2012, cuando la participación electoral en las siguientes elecciones del por años vigente 70% cayó a 42%.

Los 18 países latinoamericanos pueden distribuirse en tres categorías: los países en los que el derecho al voto es libre eran ocho en 2018 (Chile, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Panamá y Venezuela); países en los que el voto es obligatorio, pero sin sanción, eran cuatro en 2018 (Costa Rica, Honduras, México y Paraguay, en que se contemplan sancio-

nes legales, pero no se implementan); países en los que existe el voto obligatorio y su incumplimiento conlleva sanciones legales que se realizan eran en 2018 seis (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay). La participación electoral es alta en los países en los que el voto es obligatorio y existen sanciones efectivas por la abstención. Sobre la base de los datos de IDEA Internacional para las elecciones presidenciales en el periodo de 2000 a 2016 resulta un promedio regional de participación del 71%. Solo los países con voto obligatorio y sanción alcanzan sobre el 80% de participación electoral, en la media de 81,4%. Para los países sin voto obligatorio y para aquellos con voto obligatorio, pero sin sanción, la participación electoral asciende en la media de 62,4%. Mientras entre los países con muy baja participación electoral sobresalen Chile (42% después de la derogación de la obligatoriedad del sufragio en 2012), Colombia (46%) y Guatemala (53%).

II. ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y REFORMAS ELECTORALES

Es en el campo del derecho electoral que se anuncia tempranamente adónde va un gobernante o un régimen – de acuerdo con la tesis que en su día pronunció José Ortega y Gasset en su famoso libro “La rebelión de las masas” (segunda parte, cap. VII), que constaba en hacer depender “la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. (...) Sin el apoyo de auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”. Precisó con estas palabras el nudo nodal de la relación entre derecho electoral y democracia. Es interesante observar que allí, donde el empeño de los órganos electorales se prueba como profesional e imparcial, consigue en las encuestas de opinión mayor confianza que el poder judicial. La segunda parte del análisis comparativo toca la implementación y garantía de elecciones libres y honestas. Como ya señalábamos, el proceso electoral es largo, consta de múltiples elementos y etapas (ver Nohlen/ Valdés/ Zovatto 2019), de mayor o menor importancia para el resultado final según lugar y tiempo. En lo que sigue, nos vamos necesariamente a restringir a algunos

elementos, cuya importancia para el resultado electoral en cuanto a su credibilidad y legitimidad queda fuera de duda. Nos referimos a los máximos órganos electorales independientes y los registros electorales confiables que se tratarán enseguida y que juegan un rol sobresaliente. Se tematizan algunas reformas electorales de extensión del sufragio que tuvieron como propósito posibilitar la participación electoral de grupos vulnerables. Las referencias al financiamiento de campañas electorales y al acceso de los competidores políticos a los medios de comunicación abordan temas polémicos, con alto contenido político que pueden determinar el carácter democrático de las elecciones. Al final del capítulo se revisará la calificación de las elecciones, el contencioso electoral, que puede desarrollar un cuadro realista de la calidad democrática de cada elección.

Hay varias guías de organizaciones internacionales para los estándares de elecciones libres y honestas, que son muy útiles. No obstante, debe enfatizarse que no puede haber ningún modelo de organización electoral de validez universal. Cada país debe encontrar la forma de organización que corresponda con las condiciones respectivas –por ejemplo, en el caso de heterogeneidad social y particularidades socioculturales– y las experiencias históricas que mejor se adapten para lograr el objetivo de elecciones libres y honestas. El logro de este objetivo en realidad se ha acercado allí donde el contexto ha permanecido democrático y con respeto al Estado de derecho en las últimas décadas, a través de importantes esfuerzos de reformas, aunque la manipulación ocasional de elecciones y casos excepcionales como la República Dominicana parecen hablar en contra. En este país caribeño la manipulación electoral no fue afrontada como tal, lo que pareciera por sentado, sino se discute comparativamente el alcance del fraude electoral de elección a elección entre los bandos participantes. Allí se dejan observar todavía los clásicos y rústicos métodos de fraude electoral: el bloqueo de la entrada de observadores electorales de oposición al cómputo electoral, la destrucción de boletas electorales, la desaparición de urnas, la falsificación de documentación electoral, etcétera. El fraude es más sutil, cuando se extiende a controlar el comportamiento electoral de los votantes, por ejemplo, dándole al votante una boleta ya llenada antes de entrar al recinto de votación,

del cual él tiene que salir con una vacía. Puede aumentar también con el voto electrónico que permite interrumpir el proceso de recuento y transmisión de datos y cambiar las tendencias de voto.

En la pregunta sobre la calidad de las elecciones, tales crudas “irregularidades” continúan centrando la atención inalterable al día de la elección, que está en el centro de atención de los observadores electorales nacionales e internacionales. La lucha por elecciones libres y honestas abarca, no obstante, el proceso electoral completo, desde los registros electorales hasta el contencioso electoral. Y es antes de la jornada electoral que hoy día se decide si las elecciones son libres y honestas.⁴

A pesar de los éxitos de las reformas se cuestiona frecuentemente a la justicia electoral. Los actores políticos tienen gran responsabilidad, ya que por una parte intentan influir sobre los órganos electorales, lo que ya comienza en la integración personal de esas instituciones y persiste durante todo el proceso electoral, a lo que se añade el reproche de estos mismos actores políticos a las autoridades electorales por no actuar de forma neutral. Su propio comportamiento lo consideran como compensación de la mala influencia, que ellos atribuyen al enemigo (no contendiente) político. La autonomía de los órganos electorales está a veces solamente en el papel. En una mezcla de desconfianza en las instituciones políticas y cálculo político, en ocasiones los resultados electorales no son reconocidos por los perdedores.⁵

1. ÓRGANOS ELECTORALES

Hasta aproximadamente 1920 las elecciones fueron organizadas por los ejecutivos. Allí está el origen de la larga tradición

4 Especialmente en contextos autoritarios es importante reconocer y nombrarlo, por ejemplo, en Venezuela la utilización del empobrecimiento de la población para el control social del electorado en su comportamiento electoral, cuando la lealtad al régimen es casi forzada por la esperanza de poder participar así en la distribución de paquetes de alimentos.

5 Así, por ejemplo, en México en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 a través del candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador, a pesar de que el país dispone de uno de los mejores órganos de administración electoral y de revisión (judicial) electoral de Latinoamérica. López Obrador se autodenominó incluso en 2006 como “presidente legítimo” y llevó masas a manifestaciones callejeras. Después de que ganó las elecciones de 2018, recién asumido su encargo, en enero de 2019 iba a disminuir considerablemente los sueldos de los funcionarios estatales, incluyendo al poder judicial y los órganos autónomos, a presionar a los órganos electorales en cuestiones presupuestarias y a intervenir en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sustituyendo con presiones a su presidenta que consideraba no confiable, por otro magistrado afín.

de manipulación electoral en América Latina. Entonces inició con Chile (1925), Perú (1931), Costa Rica (1949) y Uruguay (1952) un lento proceso, que confió la implementación de las elecciones a instituciones independientes. Después de la democratización de los años ochenta continuó este proceso de manera acelerada. De 18 países, 15 muestran una autonomía constitucional o legal de los máximos órganos electorales. En cinco países (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) estos se encuentran incluso entre los órganos constitucionales como cuarto poder, lo que, sin embargo, solo es empíricamente significativo si existe una separación efectiva de poderes, lo que justo en cuatro de los casos mencionados que acompañan a Costa Rica se perdió en las primeras décadas de nuestro siglo.

Los países de la región se pueden ordenar en tres modelos. En el primer modelo están concentradas todas las funciones del proceso electoral en un órgano electoral. Es el caso de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay. El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica fue la primera institución en reunir las funciones administrativas, judiciales y registrales (padrón electoral). En el segundo modelo, las funciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional se distribuyen en dos instituciones (Chile, República Dominicana, Ecuador, Colombia, México y Venezuela). Así, México dispone del Instituto Nacional Electoral, de naturaleza administrativa. Organiza las elecciones y vigila el cumplimiento de todas las provisiones jurídicas. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es de naturaleza jurisdiccional. Decide sobre acciones legales y en última instancia los conflictos entre todos los actores del proceso electoral, incluyendo las demandas de derecho electoral individual, y revisa especialmente las decisiones del Instituto Nacional Electoral. Este tribunal forma parte del Poder Judicial, sin embargo, es autónomo. En el tercer modelo existe, junto a ambos órganos electorales, una tercera institución que se ocupa de manera especializada del padrón electoral. En Perú, el así llamado “sistema electoral” consta de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que organiza las elecciones, del Jurado Nacional de Elecciones, que decide en todos los asuntos jurídicos, y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil que conduce y actualiza constantemente el registro electoral. Cada

país sigue una cierta tradición en la estructura de las autoridades electorales, que, como en el caso de los ejemplos citados, puede ser bastante reciente. Junto a Costa Rica es Uruguay ejemplar para una larga y exitosa tradición de uno de los modelos de funciones electorales centralizadas. La Corte Electoral uruguaya pudo también organizar referéndums confiables bajo la breve dictadura (1973- 1980). En Perú, la división en tres instituciones se atribuye al dictador Fujimori (1992-2000), que quería debilitar a la organización electoral como un poder independiente. Superados algunos conflictos de competencia pos-transicionales, hoy la división es considerada más bien como una fortaleza del ordenamiento electoral. En México la división de la organización electoral en dos órganos electorales en 1996 se consolidó en el proceso de democratización, para en adelante garantizar la justicia electoral.

2. REGISTROS ELECTORALES

Después de la superación de los regímenes autoritarios, crear registros electorales confiables fue una de las primeras preocupaciones, para garantizar realmente a todas las personas en principio con derecho a voto, el ejercicio de su derecho electoral. En la práctica concurrieron dos modelos, el registro electoral permanente, que es válido de por vida (cuando el derecho electoral no es suspendido por una sanción penal o un acontecimiento legalmente similar) con el registro electoral *ad-hoc*, que es creado nuevamente para cada elección. La última forma parece más adecuada, para abarcar cada ciudadanía electoral actual. El registro permanente es sin embargo un registro vivo, que se adapta al continuo desarrollo del estado civil. También quita a los votantes a menudo el esfuerzo de registrarse en la lista electoral.

Más importante, por lo tanto, fue y es la distinción entre dos procesos de registro, el registro automático, que coincide con la inclusión de una persona en el registro del estado civil, y el registro a iniciativa de la persona en principio con derecho a voto. Históricamente dominante fue la última forma. Todavía es común en Bolivia, Brasil, República Dominicana, Guatemala, México, Perú y Uruguay. Por el contrario, Argentina, Chile, Costa Rica,

Ecuador, El Salvador, Honduras, Colombia, Panamá y Venezuela ahora han introducido el registro automático.

3. AMPLIACIÓN DEL DERECHO A SUFRÁGIO

Aquí nos limitamos a considerar solo las reformas electorales, que a través de la inclusión de grupos desfavorecidos pudieron ampliar el cuerpo electoral: analfabetos, discapacitados, residentes en el extranjero. En todos los países de Latinoamérica existe el derecho puramente legal al voto para analfabetos. El problema de su garantía cambió de sitio, de lo normativo, a las condiciones fácticas que lo dificultan, por ejemplo, desde el punto de vista administrativo la provisión de identificación oficial con el propósito de registro en el padrón electoral (González Rissotto 2019). También debe considerarse la abrumadora coincidencia de la heterogeneidad multiétnica y multicultural de muchos países con el analfabetismo y los grupos sociales indígenas y precarios. Jorge Lazarte Rojas (2019) argumentó, no sin razón, que “quizá el problema mayor de la legislación electoral es que uniforma o trata como iguales a poblaciones que son enormemente desiguales en términos de disposición de recursos para ejercer el sufragio”. Las reformas electorales han intentado compensar estas desventajas, como deja mostrar especialmente el derecho a sufragio para personas con discapacidad. Aquellas recomendaciones de las declaraciones internacionales se convirtieron en derecho interno, no solo se reconoció a las personas con discapacidad el derecho a sufragio, sino con él se reconoció su dignidad humana y se profundizó la democracia. Al mismo tiempo falló en medio de las condiciones técnicas y económicas precarias (especialmente en sociedades en desarrollo con poca competencia administrativa) poner en práctica el derecho adquirido. Se amplió el derecho electoral también a través de la participación de nacionales que viven en el extranjero (voto exterior), en los procesos electorales nacionales. En los últimos quince años se amplió el número de países con voto exterior de cinco a casi todos los países en la región (a excepción de Nicaragua y Uruguay). En la comparación interregional Latinoamérica ocupa una posición de liderazgo.

4. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y DE CAMPAÑAS ELECTORALES

En el correr de las últimas décadas se amplió continuamente la regulación legal del financiamiento de partidos y campañas electorales. Tal regulación se refirió al origen de los fondos, el modo de transferencia, los ámbitos de su utilización, posibles límites cuantitativos de subvenciones y gastos, instituciones y mecanismos de control, así como sanciones en los casos de su lesión. Es de llamar la atención que las diferencias en las regulaciones de acuerdo con los países son enormes, aunque las reformas ocurrieron de forma más o menos simultánea. En general, rige un sistema mixto de financiamiento, a través del cual el financiamiento privado predomina, pero la parte de financiamiento público crece continuamente. Solo Bolivia y Venezuela se apartan de esa pauta. En ambos países se prohíbe el financiamiento público a los partidos, sin embargo, con independencia de ello el Estado incluso se presta a la propaganda y favorece a las fuerzas adictas al régimen. La mencionada tendencia regional se explica por el esfuerzo de elevar el control sobre los fondos que inciden en la decisión electoral, lo que con relación al financiamiento público es bastante factible y puede además ser orientada hacia la garantía de igualdad electoral. En la percepción pública esta tendencia está, sin embargo, menos presente, porque está impregnada de escándalos de corrupción, de financiamiento ilegal de campañas electorales, de fondos del narcotráfico. También resulta relevante la discrepancia entre normas y práctica. A menudo las disposiciones legales están solo en el papel. Ello se observa sobre todo en la aplicación de sanciones. Casi nunca un diputado que haya contravenido las normas de la campaña electoral ha sido relevado de su mandato parlamentario. La situación es diferente en caso de los presidentes, cuando su corrupción haya sido detectada; ellos son a menudo destituidos de sus cargos, como ya se ha precisado anteriormente. El control político parece entonces funcionar mejor que el administrativo. Para ello, Daniel Zovatto (2019) ha señalado dos factores: en primer lugar el factor institucional, la debilidad de los sistemas de control en relación con su autonomía, sus recursos financieros y sus habilidades técnicas, además la integración personal de los órganos de control, que en muchos países se lleva a cabo con criterios político partidistas que

perjudican su independencia; segundo, el factor sociocultural, la pocadisposición de los partidos políticos y sus militantes a cumplir leyes y ordenamientos, así como el letargo general de las sociedades latinoamericanas en perseguir comportamientos que violan las normas.

5. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una regulación creciente ha abarcado también el acceso de los actores que participan en la contienda electoral a los medios de comunicación. Ella se dirige, sin embargo, prioritariamente a los medios convencionales de prensa, radio y televisión. Dos objetivos se pueden desprender, que por supuesto se interrelacionan: por una parte, los límites en el gasto, la responsabilidad y la transparencia del flujo de dinero, por otra parte, la garantía de una competencia en condiciones de igualdad. El proceso de regulación ha originado muy diversas soluciones de acuerdo con cada país. Se puedendiferenciar de manera general cuatro modelos. El primer modelo otorga unacceso gratuito único, financiado con fondos públicos limitado en eltiempo, que impide con ello la compra privada de tiempos o espacios de propaganda. Por este modelo parecen haberse decidido Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y México. El segundo modelo es de naturalezamixta, relaciona acceso a los medios con financiamiento público y privado, no intenta alcanzar los fines de control de las finanzas y de igualdad en la competencia a través de exclusiones de fuentes de financiamiento. A este modelo se inclinan los tres países andinos Bolivia, Colombia y Perú, país que en 2018 aprobó por referéndum la regulación de los flujos privados. El tercer modelo todavía no es consistente en la regulación de control financiero e igualdad de competencia, lo que debe observarse en los casos de El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Hasta ahora algunos asuntos han sido regulados, otros no. El cuarto modelo se caracteriza por una densidad regulatoria extremadamente baja. Al modelo “liberal” de subsidios financierosilimitados, que es el estadounidense, se acercan Costa Rica, Honduras, Panamá y Uruguay. Sin embargo, el enorme esfuerzo regulatorio en una cuestión tan dinámica también ha ocasionado controversias y conflictos que no habían sido previstos por los iniciadores, y cuando los organismos

electorales han sido declarados competentes para conocer de este tipo de asuntos –lo que no es siempre el caso–, se presentaron en la práctica importantes desafíos administrativos y judiciales.

Las objeciones sustantivas contra el manejo estricto de regulaciones específicas legales consistían en la defensa de la libertad de expresión, de la libertad de prensa y de la libertad de comercio (derecho mercantil). Al conducir los conflictos sobre estas tres libertades los organismos electorales se enfrentaron a poderosos intereses, que disponen de todos los medios para oponerse eficazmente contra reglas normativas y efectivamente impuestas. Los límites fácticos de la intervención regulatoria se ubican nuevamente en el cambio profundo del espectro medial y los formatos mediales a través de la llegada de las redes sociales al acontecer de las campañas electorales. Este nuevo medio de transmisión de información y propaganda, inclusive de información falsa y propaganda engañosa, tiene un efecto tremendo, que precisamente por primera vez empieza a materializarse en elecciones y procesos electorales en todos los lugares y exige problematizar nuevas dimensiones. Aún no está claro si y cómo la regulación de esta nueva y poderosa escena de la campaña puede tener éxito bajo la máxima del control del gasto y la igualdad de la competencia.

6. CALIFICACIÓN ELECTORAL

Dado que el proceso electoral y los resultados electorales en Latinoamérica por regla general son controvertidos, la calificación electoral, esto es, la revisión de apelaciones electorales, arbitraje de conflictos electorales y la declaración de validez de los resultados electorales, tienen importancia propia. A través de las reformas electorales en las últimas décadas, se ha transferido esta función, en gran parte de tribunales inicialmente políticos, luego judiciales y políticos mixtos, finalmente a entidades puramente judiciales. Sin embargo, la región impresiona con una gran variedad de órganos y procedimientos, que generalmente se deben a la tradición legal de cada país y al contexto sociopolítico respectivo, lo que apenas permite obtener recomendaciones generales de un ejemplo particularmente convincente (ver Orozco Henríquez 2019). Tres países (Costa Rica, Nicaragua y Uruguay) adscriben la verificación

electoral a órganos autónomos de naturaleza administrativa, 14 países a instancias judiciales, entre ellos tres (Bolivia, República Dominicana y Guatemala) con decisión de última instancia a través del correspondiente tribunal constitucional, seis países (Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela) al más alto órgano jurisdiccional, esto es al tribunal constitucional. El resto de los países varían todavía más, por ejemplo, en forma de tribunales electorales especiales autónomos (Ecuador y Perú), como parte del poder judicial (México y Paraguay), mientras que Argentina destaca porque aquí la cámara electa se ocupa de la verificación electoral, cada una para su propia elección, juntas ambas para la elección presidencial.

III. DESAFÍOS A LA DEMOCRACIA

En la tercera parte de nuestro estudio vamos a analizar el desafío autoritario populista de la democracia en América Latina. Son múltiples los factores que nutren este peligro autoritario. Empezamos con algunas distinciones, primero los factores que influyen en el desarrollo de la democracia en la región en general. En otra oportunidad los hemos desglosado de manera más amplia (Nohlen 2019). Aquí basta distinguir entre factores socioeconómicos, visibles en el campo económico y social, y factores culturales. Nos van a interesar sobre todo los últimos. En el campo económico, influye el desarrollo económico nacional, indicado por su crecimiento económico, que a su vez puede depender de la política económica del propio gobierno nacional o de la coyuntura económica internacional; por ejemplo, de la cotización de las materias primas que siguen siendo decisivas en la exportación latinoamericana. En el campo social, influye la distribución del crecimiento económico y su efecto sobre la estructura social, por ejemplo, si se abre o se reduce la brecha entre ricos y pobres, si crece la satisfacción o la frustración con el desarrollo social, así como con la democracia, aunque no existe ninguna relación causal lineal. No obstante que haya bajado en general el porcentaje de pobreza en las sociedades latinoamericanas, el efecto positivo puede perderse debido al fenómeno de lo que se ha llamado hace decenios la revolución de los “*rising expectations*” (Davies 1962), es decir, que la situación social de la

gente mejora, pero la mejora no corresponde con las expectativas crecientes.

Estos diversos factores socioeconómicos los diferenciamos de los culturales, aunque interactúan y en conjunto permiten considerar que la estructura social y la cultura constituyen los factores que permiten o deniegan que la democracia como régimen político desarrolle todo su potencial de paz y progreso. En la falta de cultura democrática reside un constante desafío a la democracia. Además, vamos a diferenciar los factores socioculturales que influyen en el desarrollo de la democracia, precisamente de prácticas políticas que ponen en riesgo la democracia, en especial la consciente instrumentalización de las instituciones democráticas para objetivos autoritarios. Estos desafíos de la democracia ocurren en contextos aún democráticos, lo que hace importante conocer los elementos de tales estrategias autoritarias, pero tienen su mayor expresión en un régimen autoritario que instrumentaliza entre otros medios las instituciones democráticas para mantenerse en el poder. Nos interesa sobre todo el desafío de la democracia por sus propios medios. Conviene añadir que nuestra referencia a América Latina no excluye que haya similares fenómenos en otras regiones del mundo, argumento crítico cuando se menciona a los desafíos regionales, que sirve para relativizar los resultados de una investigación cuando molestan. Nuestro foco es América Latina.

1. EL CONTEXTO SOCIOCULTURAL

Los factores socioculturales marcan el carácter de las elecciones, a menudo completamente independientes de las reglas institucionales que, no obstante, casi siempre son hechas responsables por las debilidades de la democracia y las deficiencias de las políticas públicas en general. Este supuesto nexo causal enciende el permanente debate sobre reformas políticas, sin que las reformas legales e institucionales produzcan el esperado aumento de la calidad de la democracia y mejores resultados en el campo de las políticas públicas. Sin embargo, no conviene confiar demasiado en los efectos de estas reformas cuando las sociedades no cambian en actitudes de cultura política. El problema relacionado con las reglas legales e institucionales consiste, más bien, en su mal uso, en la

débil adhesión a ellas, en su percepción no como recursos para la acción política, sino como obstáculos para imponerse, los que hay que superar. En últimas instancias, son características político-culturales que inciden, que hacen la diferencia entre democracias en cuanto a calidad y consolidación.

Aplicando un enfoque de la teoría de juegos, Jesús Tovar Mendoza (2016) ha enseñado el impacto que pueden tener estas características de la cultura política regional en el ámbito electoral, empleando el concepto de ‘meta-regla’ para ilustrar el camino hacia elecciones no-democráticas: “La primera ‘meta-regla’ de todo juego, incluido el electoral, es: el que hace trampa, gana. En ese sentido, un desnivelamiento o ventaja de alguno de los jugadores perjudica automáticamente al adversario. La segunda meta-regla de cualquier juego es: aquel que coopta al árbitro, gana”. Se produce: “Uno, a través de la influencia que los actores políticos tengan para nombrar a los árbitros electorales, de tal manera que los designados tengan un vínculo de lealtad con los que decidieron su nombramiento. Dos, a través de la corrupción directa, es decir por algún tipo de beneficio económico que el actor político pueda otorgar directamente al funcionario-árbitro. Tres, a través de la amenaza dirigida contra el árbitro por parte de los jugadores, ya sea sobre su actual situación laboral o incluso contra su integridad física, o sobre su futura condición profesional a través de un posible veto. La tercera meta-regla del juego es: el que utiliza la violencia, gana. La estrategia consiste en eliminar al adversario. Se clausura el juego competitivo de la democracia, y se pasa “a un régimen autoritario, lo cual incluso conlleva a la desaparición de los árbitros, o en todo caso a que pasen a ser figuras pasivas o decorativas del nuevo régimen político.”⁶

La diferencia sociocultural se presenta *grosso modo* en seis aspectos: en primer lugar, el escaso grado de propagación y profundidad de valores democráticos –como la dignidad humana, la libertad, la tolerancia y la igualdad– en las convicciones políticas de la sociedad. El menosprecio de estos valores condiciona de

6 La individualización y el presente orden de las meta-reglas no indican que los actores políticos se decidan en favor de una de ellas, tampoco que exista una secuencia ascendente de la primera hacia la tercera meta-regla. Las tres son intercambiables en el tiempo, lo que se demuestra bien en el caso de Bolivia en 2019. Evo Morales ya había cooptado al árbitro, los órganos electorales, y falló en su intento de ser reelegido por recurrir a la trampa, al fraude electoral.

alguna manera la adhesión a la democracia. De acuerdo con el Latinobarómetro la aprobación a la democracia en 2018 en el promedio latinoamericano cayó a 48%, en el mismo año la insatisfacción con la democracia creció a 71%. Segundo, la idea creciente de la política como una relación de amigo-enemigo, lo que en el actual discurso populista se articula como lucha entre el pueblo y el “anti pueblo”. Mientras que el actor populista-autoritario esté en la oposición, esta denominación discriminatoria se atribuye al *establishment* político, a la dirigencia corrupta, cuando esté en el poder, se dirige contra toda la oposición pluralista. Tercero, el deficiente grado de confianza frente a los otros y consecuentemente frente a las instituciones. De la confianza depende por supuesto el capital social y la disposición de la sociedad para respetar las instituciones y seguir las reglas. De acuerdo con el Latinobarómetro, la credibilidad de la representación política surgida de las elecciones (Congreso y partidos) cayó en el promedio latinoamericano en 2018 a 13%. Cuarto, el bajo valor atribuido a la independencia y transparencia de cada institución política, en particular la separación de poderes. Quinto, la baja calidad de la élite política, cuya escasa habilidad para pensar institucionalmente se vincula con su propensión al personalismo, al clientelismo, al nepotismo y a la corrupción. Sexto, el conflicto de modelos en gestación de toma de decisiones políticas, con clara prioridad vertical/jerárquico/decisionista, vinculada con el principio mayoritario (Nohlen 2016).

2. INSTRUMENTALIZACIÓN AUTORITARIA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

El desafío a la democracia al que queremos dar especial atención consiste en la instrumentalización más general de las instituciones democráticas para desmontar la propia democracia. Nuestra principal referencia a las elecciones abarca solo una parte de la problemática. Además, esta dimensión resulta relativamente fácil de evaluar, pues el ámbito electoral consta de valores, principios y reglas que conviene aplicar para una evaluación crítica de los hechos. En relación a otras instituciones políticas existe mucho mayor ambivalencia valorativa, intervienen con más fuerza intereses e ideologías en su uso y su apreciación, como en el caso

de una constituyente un referendo. En principio, son instituciones democráticas. Forman parte del caudal de instituciones que pueden enriquecer la democracia. Este es el supuesto general que se observa también en la extensión del referéndum en América Latina en el marco del “nuevo constitucionalismo”. Sin embargo, estas instituciones se prestan a su instrumentalización en pro de objetivos autoritarios, tienden efectivamente a ser utilizados para desmontar la democracia, lo que es más difícil de comprender por gente de buena voluntad en su momento inicial.⁷ Se lo percibe más claro, cuando el desmontaje de la democracia ha progresado de tal manera que el sistema político ya se ha convertido en un régimen autoritario y la instrumentalización autoritaria de las instituciones democráticas es ya una práctica recurrente. Entonces, la generalmente débil adhesión a las reglas institucionales ha alcanzado a desenvolverse en una estrategia de poder, el acto inconstitucional se comporta como un virus que infecta a la oposición con el problema de cómo comportarse frente a tal hecho: protestar, pero seguir participando en el juego desigual, o retirarse del campo de juego, llevando el caso al poder judicial, acto más bien simbólico frente a la ausencia de separación de poderes. Al final, el propio ciudadano queda incluido en la instrumentalización,

7 En Venezuela, todo el proceso hacia el autoritarismo empezó a nivel de las instituciones con la perversión del sistema electoral. La Constitución de 1999 otorgó rango constitucional a la personalización del voto y a la representación proporcional, o sea a ambos elementos constituyentes de un sistema llamado combinado. Respecto a la manera de su combinación, la Exposición de Motivos de la Constitución dejó bien claro que la personalización del voto “debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo”. La puerta de entrada para la maniobra inconstitucional fue el voto doble. En 2005, el movimiento de apoyo al presidente Chávez se dividió en dos grupos: El Movimiento V República (MVR) postuló candidatos solo para los escaños de lista, la Unión de Vencedores Electorales (UVE) presentó candidatos solo en los distritos uninominales. Por lo tanto, los gobernantes pasaron por alto una asignación proporcional de los escaños que prescribía el artículo 15 de la Constitución. La oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada de las elecciones. Su posterior recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia tampoco resultó. La Sala Constitucional de la Corte no encontró, como se lee en la Sentencia No. 74 del 25-1-2006, “pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo de postulación denominado “las morochas” y las normas superiores constitucionales”. En detalle, la Sala declaró primero que el mecanismo de “las morochas” no se encuentra prohibido ni por la Constitución ni por el resto del ordenamiento jurídico. Concluía, segundo, que lo que no esté prohibido, no puede estar en contra de la ley, aplicando un criterio exclusivo del derecho privado al ámbito del derecho público. En México, en las elecciones a la Cámara de Diputados de 2018, el partido del presidente electo, MORENA, utilizó un truco parecido para rebasar el límite constitucional de representación, postulando candidatos a través de partidos aliados (Reynoso 2020, en este libro).

sin comprender bien su principal función, de simular democracia como ha señalado Guy Hermet (1989) ya al inicio de la transición.⁸ Las actuales tendencias populistas y autoritarias dejan temer, que el pueblo en las elecciones vote aún con más frecuencia en contra de la democracia.

La convocatoria de una asamblea constituyente (ver Serna de la Garza 2009) es un instrumento popular para cambiar las relaciones de poder por parte y en favor del presidente recién elegido. Para tal solución, partidos políticos débiles, sistemas de partidos poco estables, crisis de la democracia y personalismo político representan una mezcla de factores coadyuvantes en el marco del presidencialismo en América Latina (ver Nohlen / Garrido 2020) que hace que el presidente en ejercicio busque apoyo popular en el conflicto con el congreso. Lo que tiende a ser recibido en amplios sectores de la sociedad como renovación de la política, puede llevar a un cambio de régimen.⁹ La constituyente no es libre en sus deliberaciones. Aunque tenga mayoría en ella, el presidente de la República tiende a intervenir constantemente. Y la mayoría gobernante tiende a interpretar el reglamento interior de la constituyente según su conveniencia. Los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia comprueban estos enunciados. El respectivo intento de seguir la pauta autoritaria-populista falló en Honduras, el parlamento se puso

8 Este malentendido puede también apoderarse de los académicos cuando no saben distinguir entre diferentes contextos y conceptos. Así, Latinobarómetro (2013) comparó entre países democráticos y autoritarios de la región e identificó a Venezuela y Ecuador como “los países que más han aumentado el apoyo a la democracia en América Latina”: el autoritarismo presentado como mejor *performer* democrático. Como observó Jorge Lazarte Rojas (2011), no parece “acertado seguir sumando datos distintos como si fueran lo mismo”. Y terminó: “Parecería que Latinobarómetro se hubiera contaminado con la concepción “populista” de que cuanto más se vota hay más democracia, sin importar mucho si hay independencia del poder judicial, si se garantiza el ejercicio de los derechos, y si se producen atropellos permanentes del Estado de derecho.”

9 Es bien llamativo cómo persiguió el recién elegido presidente Correa en Ecuador y con qué rapidez se impuso con su plan de convocar a una Asamblea Constituyente frente al Congreso Nacional que se opuso a tal proyecto. El proceso de cambio de régimen empezó el 7 de marzo de 2007 con la destitución inconstitucional de 57 diputados de la oposición por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE), con lo que el Ejecutivo se apoderó del control del Congreso. Cuando el Tribunal Constitucional, a petición de los diputados cesados, declaró la inconstitucionalidad de la resolución del TSE, los jueces constitucionales, el 8 de abril, fueron cesados en sus cargos por el Congreso. Así, en tres meses, el Ejecutivo ya había tomado el control sobre el Congreso Nacional, el TSE y el Tribunal Constitucional. La Asamblea Constituyente fue elegida en septiembre de 2008, con una clara mayoría para el gobierno de 80 de 130 miembros. Una vez instalada de *plenos poderes* en noviembre de 2007, asumió la función legislativa y suspendió al Congreso, elegido en octubre de 2006. “Por tanto, el proceso constituyente no solo sirvió para redactar una nueva Carta Política, sino que fue útil para redistribuir el poder a favor del (...) gobierno, asumir funciones legislativas y neutralizar cualquier oposición al proyecto político de la Revolución Ciudadana que se plasmaría en el nuevo texto constitucional” (Ortiz, 2020, en este libro).

con apoyo de los militares, a la defensa de la constitución.¹⁰ Sin embargo, fue percibida a nivel internacional como golpe de Estado. El instrumento de la convocatoria a una asamblea constituyente (según Torres 2009 el “presidencialismo constituyente” como “ruta del autoritarismo”) sigue siendo atractivo para sectores de la izquierda en América Latina, como proyecto por ejemplo en Perú, anunciado en Ecuador por el ex-presidente Correa como primera medida en caso de su regreso al poder, y en Chile.¹¹

El referéndum, por su parte, en su origen elemento de la democracia directa, puede pensarse como instrumento para profundizar y fortalecer la democracia representativa. En el contexto latinoamericano, la institución sucumbe fácilmente a la instrumentalización autoritaria, como observa Mauricio Rojas (2019): “el pueblo se “expresa” y luego el líder, haciendo suyo el supuesto sentir ciudadano, le da forma concreta y formula su propuesta “a nombre del pueblo”. Como tal, esta supuesta relación directa entre líder y pueblo es la forma clásica de construir un poder de carácter personalista, que puede desafiar y desautorizar los mecanismos propios de la democracia representativa, atribuyéndole a la voluntad de una persona una legitimidad que estaría por sobre las instituciones representativas”.

Por supuesto, los referéndums iniciados con estos propósitos no fueron exitosos en todas partes, sobre todo en aquellos lugares, con cuya ayuda se intentó introducir la posibilidad de reelección

10 Manuel Zelaya del Partido Liberal, elegido como presidente en 2006, hizo un inesperado giro político en 2007 y 2008 de aproximación a los gobiernos de Hugo Chávez o Daniel Ortega, provocó una crisis política sin precedentes que se agudizó cuando el presidente intentó promover un plebiscito para 2009 con el propósito de convocar una Asamblea Nacional Constituyente y derogar la Constitución de 1981. Su propio partido se opuso a este proyecto, mientras que tanto el Congreso como el Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia o la Fiscalía General declararon ilegal la propuesta de consulta. El día que estaba previsto realizar la consulta popular, el 28 de junio de 2009, el propio Zelaya fue sacado a la fuerza de su residencia oficial por un grupo de militares y conducido a una base aérea, desde donde fue expulsado del país, tras ser obligado a escribir una carta de renuncia. El mismo día el Congreso aceptó la presunta renuncia y, a continuación, aprobó por unanimidad la destitución del presidente Zelaya por violar la Constitución, siendo designado el presidente del Congreso, Roberto Micheletti, como presidente del Ejecutivo.

11 Algo diferente es el caso de Chile, donde el hecho de que la constitución vigente es heredada del régimen militar de Pinochet, aunque reformada durante la transición, siempre ha sido un disgusto para buena parte de la población. Para calmar las protestas violentas de octubre de 2019, el Presidente Sebastián Piñera concedió finalmente convocar una asamblea constituyente, forzado por una izquierda populista que quiere acabar (mezclando peligrosamente los conceptos de liberal y neoliberal) con la “democracia neoliberal.”

ilimitada (Venezuela, Nicaragua, Bolivia). Tampoco los presidentes lograron en todos los casos pasar por alto al parlamento para convocar a un referéndum (caso llamativo: Honduras 2009). Sin embargo, su ambivalencia principalmente instrumental surgió a la luz cuando los referéndums resultaron negativos para los detentadores del poder. Entonces el “pueblo” tan notable en el discurso participativo populista simplemente no tiene la última palabra.¹²

O sea, el voto democrático directo simplemente se ve socavado por decisiones de otros organismos estatales (parlamentos, tribunales electorales, tribunales constitucionales), que ya están controlados por el poder ejecutivo. La tentación de abuso del poder político por medio de referendos permanece en el orden del día (Perú 2018, México 2019).

La asamblea constituyente y el referéndum llevan normalmente a una nueva constitución, hasta ahora nunca vetada por el pueblo, incluso en tiempos autoritarios (Pinochet, Fujimori). Sin embargo, el problema que produce malestar en la gente no es la constitución. El problema, como dice Mauricio Rojas (2019), conforme con mis reflexiones anteriores, “tiene que ver, antes que eso, con los insumos y materiales con los cuales se edifican nuestras instituciones, personas y hábitos”. Con la nueva constitución se impone el presidente, se inicia su ciclo de reelecciones, lo respeta cuando le parece oportuno.

O sea, una nueva constitución es el camino más hábil para establecer un régimen autoritario-populista. Con su instalación, otros elementos institucionales como los tribunales constitucionales y los órganos electorales se encuentran ya integrados en el sistema de dominación, instrumentalizados para defender la causa del presidente-dictador incluso contra el pueblo, corrigiendo su voluntad, y contra la constitución con sentencias politizadas (para Venezuela ver Brewer-Carías, 2014 y 2019b).

12 En Bolivia, para hacerse elegir por cuarta vez consecutiva en 2019, Evo Morales convocó un referéndum para el 21 de febrero de 2016 que pensaba poder ganar. Sin embargo, los bolivianos rechazaron el proyecto continuista del mandatario, siendo el “No” de carácter vinculante y obligatorio de acuerdo a la ley. La última palabra la tenía el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (ver más adelante). Parafraseando un comentario del expresidente boliviano Carlos Mesa (gobernó entre 2003 y 2005) respecto a su país, la jurisdicción constitucional es “celofán democrático –ya inútil– intentando cubrir el corazón autoritario que late en el pecho de (estos) gobernantes” (cit. por Stefanoni 2017).

3. DISCURSO POLÍTICO PARA FUNDAR Y LEGITIMAR PLEBISCITARIAMENTE EL AUTORITARISMO

El desafío de la democracia consiste también en el discurso político. Conviene recordar que la retórica política es un elemento sustancial de la política, hecho sobre el que he reflexionado en otra oportunidad (Nohlen 2011). El populismo, por su parte, es en buena medida un fenómeno retórico. Legitimar plebiscitariamente el autoritarismo quiere decir que el objeto y el estilo del discurso practicado generan por sí mismos altos grados de apoyo en la población que conduce a que el pueblo mismo vote actores políticos que quieren acabar con la democracia. Algunos aspectos del discurso político en América Latina que pueden fomentar la tendencia hacia un régimen autoritario son: Primero, el discurso de reforma política, referido a las instituciones políticas. Tal discurso es muy común en América Latina. De esto da cuenta la alta cantidad de constituciones a lo largo del tiempo en algunos países de la región. Este discurso presenta la institucionalidad política como supuesto primer problema del país y preconiza como solución su reforma, idea de fácil acceso a la gente por sobre todo en tiempos de crisis política. Se postula, por ejemplo, “democratizar la democracia”, el aumento de la influencia de los gobernados en la toma de decisiones políticas vinculantes para ellos. Para que posibles reformas legales e institucionales tengan tal efecto, necesitan de una cultura política democrática en que aferrarse. En Latinoamérica, en el contexto de permanencia de mentalidades autoritarias, las reformas en este sentido pueden en vez de profundizar la democracia atentar contra ella. Como ya hemos señalado, esto pasa por crear primero las condiciones legales e institucionales de estas reformas (constituyentes) y celebrar procesos de legitimación (referéndums), a través de los cuales se puede lograr una revolución de las relaciones de poder. De facto, en nuestro siglo y de esta forma, se instaló así un régimen autoritario en Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Segundo, el discurso participacionista, una variante del discurso reformista con el que comparte mucho, pero difiere en comunicar abiertamente como objetivo político-institucional un cambio en el concepto de democracia: la sustitución de la democracia representativa por la democracia participativa. En general,

la democracia participativa expresa la noble idea de aumentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos de acuerdo a la concepción republicana de hacer la democracia “más fuerte” (Barber 1984). En este sentido, se integra bien en el marco de una democracia representativa, mejorando sus precondiciones cívicas. En el contexto latinoamericano, sin embargo, donde la democracia participativa ha sido propulsada por teóricos y actores de la sociedad civil, se enfatizó la contradicción entre ambos conceptos de democracia. Así, el constitucionalista Paulo Bonavides (2006: 30), observó con satisfacción “el ocaso del actual modelo de representación y de partidos. Y el fin que alcanzan las formas representativas decadentes. Este es también el cuadro (alborada) que hace nacer el sol de la democracia participativa en (América Latina)”. En Bolivia, por ejemplo, “la democracia ‘participativa’ se convirtió en idea-fuerza de las movilizaciones, en principio de sectores ‘populares’ y luego de toda movilización social” (Lazarte 2013). La sociedad civil se apasionó por instalar un “gobierno de los movimientos sociales”. Ya en 2009 Jorge Lazarte Rojas sentenció que el “participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso de los autoritarismos plebiscitarios”. Sin duda, el caso más paradigmático ha sido Venezuela, donde se eliminó todo vestigio de democracia constitucional representativa en nombre de una supuesta democracia participativa (Brewer-Carías 2008: 1019; ver también Brewer-Carías 2020, en este libro). En América Latina, el discurso participacionista está íntimamente vinculado con objetivos autoritarios, así que con él persiste el desafío a la democracia y al Estado de derecho, lo que parece demostrarse en el caso más reciente, México.¹³

Tercero, el discurso anti-corrupción. A nivel analítico, nadie niega la importancia de la lucha contra la corrupción en América

13 Con la elección de Andrés Manuel López Obrador como presidente de México en 2018, entró en escena un nuevo representante del discurso participacionista. López Obrador confiesa que con él se “inicia la etapa de la democracia participativa” en México. Entiende este tipo de democracia como una relación en la que “el pueblo pone y el pueblo quita, esa es la democracia participativa”, o sea, la presenta como una relación grata pero vacía de contenido concreto. Con su frase “es más importante la justicia que el derecho”, de igual manera se aleja de precisiones. Prioriza lo subjetivo y por tanto cambiante en la percepción de la gente: la justicia, frente a lo objetivamente establecido en un Estado de derecho: la ley. Y para que todas estas y otras frases tengan una función en la lucha de poder, el discurso participacionista de López Obrador culmina acusando “a la oposición de ser antidemocrática por no querer la democracia participativa” (citas tomadas de Reynoso 2020, en este libro).

Latina para el futuro de la democracia. A nivel electoral, el combate contra la corrupción es un objetivo político en el que consienten todos. O sea, es fácil reunir mayorías para tal programa que se conecta a menudo con una postura *anti-establishment*, en contra de la clase política, los actores en el poder, los partidos políticos, el gobierno. Sus portavoces aprovechan del mito acerca de que la corrupción se elimina con manos limpias, con caras nuevas en la política. Sin embargo, cuando ellas entran en el poder, olvidan sus eslóganes y aprovechan igual su turno en el rapto de bienes públicos. Cuando todavía funciona la alternancia del poder, estas “manos limpias” están a menudo procesadas por corrupción.¹⁴

Cuarto, el discurso anti-partidista, anti-representativo. Este discurso selanza contra los miembros del congreso en pedir “que se vayan todos”. Es un discurso que sobrepone lo plebiscitario a lo representativo al que adhieren no solo políticos en su lucha por el poder, sino a menudo constitucionalistas y politólogos, cuando defienden a los líderes de vocación autoritaria (especialmente los *outsider*) y sostienen al revés, “que los partidos políticos destruyen la democracia en la medida en que monopolizan el proceso electoral, dominan el proceso legislativo, y penetran todas las organizaciones políticas relevantes” (Cameron 1994: 150-151). Este discurso hace recordar la vieja crítica al “Estado de partidos”, al que habría degenerado la democracia, una crítica que hizo tanto daño a la consolidación de la democracia representativa, por menospreciar el rol fundamental de los partidos para su funcionamiento, confundiendo el, en general, lamentable “estado de los partidos” (por ejemplo, falta de democracia interna, inestabilidad, corrupción) con esta certeza. Con este discurso anti-partido compagina a nivel de la política práctica del autoritarismo populista la postura de bajar o de liquidar por completo el financiamiento público de los partidos políticos.

Quinto, el discurso de exclusión. Este discurso se basa en la distinción entre pueblo y anti-pueblo, típicamente populista: sustituye los clivajes ideológicos pluralistas en un sistema de partidos, por ejemplo, entre partidos conservadores, liberales, socialistas/

14 El caso de Perú es muy llamativo, porque allí alternancia y corrupción van en conjunto. Casi todos los presidentes han sido procesados por corrupción. En el caso de un régimen autoritario, el tema se diluye, sustituido por otros de mayor confrontación con la oposición. Demora generalmente más tiempo para detectar la corrupción en el autoritarismo y percibir que la postura anti-corrupción es una técnica retórica del orden de poder.

socialdemócratas, que compiten por el poder, por otro de reducción dualista y de exclusión, que cierra la competencia por el poder. El poder populista-autoritario no tarda en ejercerla represión y practicar la persecución de la oposición.

IV. SOBRE CONSTITUCIONALISMO POPULISTA

Para terminar, incluyo algunas reflexiones sobre el constitucionalismo populista en el marco de recientes tendencias a diferenciar entre distintos constitucionalismos en América Latina como, por ejemplo, nuevo constitucionalismo (Carbonell/ Carpizo/ Zovatto 2009; Castañeda Otsu 2014; Ríos Vega 2019) o constitucionalismo transformador (von Bogdandy et. al 2018 y 2019). Estas concepciones reflejan renovaciones que actualizan el pensamiento constitucional, que el constitucionalismo populista pone precisamente en cuestión. Aunque el populismo sabe aprovechar la renovación constitucional, cuando procede a introducir nuevas constituciones, practica un constitucionalismo contrasentido. Se le puede percibir como instrumentalización del constitucionalismo para objetivos contrarios a su esencia. En este sentido, el concepto analítico es una *contradictio in adiecto*. El constitucionalismo populista equivale más bien a una estrategia de poder, a lo que Flavia Freidenberg (2007) ya había llamado la atención. Vamos a analizar algunos aspectos de este constitucionalismo perverso.

Primero, el constitucionalismo populista evoca principios constitucionales e internacionales, crea nuevas constituciones, introduce instituciones de raigambre democrático, como hemos visto más arriba, o sea, lo constitucional no es de ninguna manera ajeno a él. Sin embargo, tiende a dar a los términos constitucionales e institucionales un sentido diferente al convenido en el largo debate y desarrollo del constitucionalismo en el mundo de la democracia liberal. Niega a menudo la esencia de la constitución, niega los valores vinculados con ella. En su discurso, no respeta distinciones ni coherencias. Cuando compara lo hace no para aclarar lo específico del incidente, sino para equiparar lo disímil, para distorsionar la comprensión del fenómeno. Desprecia y socava a su gusto las

instituciones políticas, el Estado de derecho, los derechos humanos. En fin, opera en el marco de una total arbitrariedad conceptual, conforme a la función instrumental de su pensamiento constitucional.¹⁵

Segundo, el constitucionalismo populista, de mayor extensión en América Latina, es una “herramienta de un gobierno populista” (Castillo Viquez 2017). En el centro de este constitucionalismo está la cuestión de poder, cuyo impacto institucional tiene que ver con el presidencialismo en la región. Esta forma de gobierno protagoniza el conflicto entre presidente y congreso, en el que el presidente, como órgano unipersonal con más recursos plebiscitarios, se impone con más frecuencia sobre el congreso. El punto de salida es la extensión anticonstitucional de las competencias presidenciales que pueden conducir no solo a un hiperpresidencialismo sino a acabar con la separación de poderes y el Estado de derecho.¹⁶

15 Un ejemplo *par excellence* proviene de Bolivia. En su afán de conseguir la cuarta reelección, Evo Morales hizo evaluar diversos caminos y optó por el jurisdiccional: una demanda ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, invocando una supuesta incompatibilidad entre el artículo 168 de la Constitución Plurinacional con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo relativo a los derechos a elegir y ser elegido. Así, el 29 de noviembre de 2017, el tribunal boliviano declaró que la Constitución Plurinacional era inconstitucional en la parte que limitaba la reelección, o sea, que la Constitución redactada por Morales viola los derechos humanos del propio presidente Morales – pura arbitrariedad, pero exitosa en cuanto a la candidatura de Morales. La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, más conocida por el nombre de la Comisión de Venecia, ha esclarecido la relación entre derechos humanos y reelección. En su informe de marzo de 2018, señaló que “no existe ningún derecho humano, específico o distintivo, de reelección”, especificando que la posibilidad o limitación de postular para un puesto político por otro período es materia del derecho de participación política, especialmente del derecho electoral pasivo, determinado por el sistema de gobierno, y este, por su parte, por el pueblo como poder soberano en el proceso constituyente. Fundamentalmente, la Comisión de Venecia ve en la limitación del derecho a ser elegido presidente un instrumento en contra del abuso del poder por parte del jefe del poder ejecutivo. Como tal, “persigue el objetivo legítimo de proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho... La limitación del derecho a ser reelegido deriva de la decisión soberana del pueblo de perseguir estos objetivos de común interés que tienen prioridad sobre los derechos de un mandatario o ex-mandatario”. O sea, la limitación de la reelección no es ninguna ofensa a los derechos humanos, sino “persigue el objetivo a preservar la democracia y proteger el derecho humano a la participación política”.

16 El ejemplo más reciente lo presenta el Perú por su última reforma constitucional plebiscitada en 2019. La constitución política excluye explícitamente al Ejecutivo del proceso de reforma constitucional, una prerrogativa reservada exclusivamente al Congreso. Sin embargo, el presidente Martín Vizcarra exigió que el Congreso aprobara cuatro reformas constitucionales, tres en relación a la institucionalidad política: al financiamiento de los partidos, a la no reelección congresal y a la bicameralidad, con un mecanismo y plazo establecido por el presidente mismo. En su momento, las encuestas le otorgaban la fuerza para imponerse más allá de la Constitución y las leyes, y para mantener esta popularidad, necesitaba la permanente fricción de poderes. Especialmente la introducción de la no-reelección congresal destacó por su clarsentido populista en medio de una crispación ideológica entre izquierda y derecha. Contradecía toda la sabiduría acerca de la política como profesión (Max Weber 1919), de la carrera política como capital político (Alcántara 2019). La tasa de reelección parlamentaria en el Perú empíricamente ya no sobrepasaba el 25%, de modo que se iba a problematizar la precariedad de la clase política peruana, recordando que la calidad de la clase política, como bien señaló Leonardo Morlino (2014) es un elemento muy constitutivo de la ca-

En fin, comprender el constitucionalismo populista en sus diferentes elementos equivale a percibirlo como una estrategia de poder, a la que la constitución y su espíritu se encuentran subordinadas por completo. Así visto, se explica la función instrumental de todo lo constitucional en el constitucionalismo populista, especialmente de las reformas institucionales y del modo institucional de implantarlas. Hace entender así mismo su flexibilidad en el uso de las instancias para introducir estas reformas que trate de legitimar según oportunidades circunstanciales. Como ejemplo, se puede recordar la cuestión de la reelección: la reforma constitucional fue introducida por asambleas constituyentes, por referéndum, por parlamentos, por tribunales electorales o constitucionales, según el caso, incluso alterando la decisión de máxima legitimidad, aquella del pueblo a través de un referéndum, echando de lado la decisión plebiscitaria por una instancia de menor grado de legitimidad cuando el resultado era negativo.

Tercero, no obstante, el constitucionalismo populista se fundamenta en el principio plebiscitario, que se opone al principio representativo. Su método es, gobernar sobre la base de consultas populares o encuestas, aprovechando la indignación ciudadana frente a la clase política, a la representación política, a los partidos políticos. Y se gobierna en constante conflicto con las instituciones, si aún han conservado cierto grado de autonomía.

Cuarto, se gobierna en conflicto con un enemigo, o sea, la construcción de un enemigo es parte de la estrategia de poder. Los clásicos enemigos son los otros: la clase política, el *establishment*, los partidos políticos, los corruptos. En este constante enfrentamiento, la constitución no cuenta. Incluso la maltratada oposición la que invoca a veces las normas constitucionales vigentes, establecidas por el régimen autoritario mismo. Y si ella mantiene o conquista un espacio de poder, el autoritarismo populista trata de renovar su supuesta legitimidad a través de procedimientos plebiscitarios ya

lidad de la democracia. Allan Brewer-Carías (2019c) criticó la postura de Vizcarra de ponerse por encima de la ley. Domingo García Belaunde (2019) clasificó las reformas constitucionales como “inmensos monumentos a la ignorancia, falta de criterio e irresponsabilidad, y hasta incoherentes entre ellos mismos” (Plataforma El Montonero). Sin embargo, el presidente Vizcarra iba finalmente a cerrar el parlamento, acompañado de muchos aplausos y comentarios como el de la editorial de EL PAÍS el 4.10.2019 bajo el título: “Vizcarra se ciñe a la ley”.

desprovistos de fuerza legitimadora por su manejo o contexto autoritario. Recuérdesse la elección de una nueva asamblea constituyente en Venezuela, solo en función de desplazar al Congreso en manos de la oposición democrática que pudo imponerse en la contienda electoral en votos y escaños a pesar de la desigual competencia electoral en un régimen autoritario.

Quinto, el problema de esta estrategia de poder encubierto en el constitucionalismo populista ocurre cuando el enemigo ya está en el suelo, cuando ya no cuenta el haberlo vencido y la gente espera que el régimen cumpla con promesas políticas, con resultados de políticas públicas, cuando el pueblo detecta la corrupción de los que ganaron el voto con la promesa de combatirla.

Para poder prevenir a tiempo y resistir al desenlace autoritario del régimen político por medio del constitucionalismo populista, hay que conocer sus elementos y procedimientos en su contexto. La defensa de la democracia, además, no puede prescindir de una *Haltung*, de una postura individual y colectiva favorable a ella.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Saéz, Manuel 2019: La carrera política y el capital político en: *Reynoso Núñez, José* (Coord.): La democracia en su contexto: Segunda edición renovada en homenaje a Dieter Nohlen en su octogésimo aniversario, México: UNAM, 343-364.

Barber, Benjamin 1984: Strong Democracy. Participatory Democracy for a New Age, Berkeley: University of California Press.

Blanquer, Jean-Michel/ Quanquin, Hélène/Sonnleitner, Willibald/ Zumedio, Christine (Eds.) 2005: Voter dans les Amériques, Paris: Institut des Amériques.

Bogdandy, Armin von/ Salazar Ugarte, Pedro/ Morales Antoniazzi, Mariela/ Ebert, Franz Christian 2018: El constitucionalismo transformador en América Latina, y el derecho económico internacional. De la tensión al diálogo, México: UNAM, et. al.

Bogdandy, Armin von/Piovesan, Flávia/Morales Antoniazzi, Mariela 2019: *Constitucionalismo Transformador, inclusão e direitos sociais*, San Salvador de Bahía: Editor Jus Podium.

Bonavides, Paulo 2006: *Constitucionalismo social y democracia parti-cipativa*, en: *Valadés, Diego/ Carbonell, Miguel* (Coord.): *El Estado constitucional contemporáneo*, tomo 1, México: UNAM, 17-30.

Brewer-Carías, Allan R. 2014: *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Caracas: Ed. Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, Allan R. 2019a: *Sobre la democracia*. Estudios. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, Allan R. 2019b: *El juez constitucional en Venezuela y la destrucción del principio democrático representativo*, en: *Reynoso Núñez, José* (Coord.): *La democracia en su contexto: Segunda edición renovada en homenaje a Dieter Nohlen en su octogésimo aniversario*, México: UNAM, 389-480.

Brewer-Carías, Allan R. 2019c: *Sobre la inconveniencia de manipular el poder constituyente para querer resolver crisis políticas circunstanciales, alterando el orden democrático. El caso del Perú con el proyecto de reforma constitucional presentado por el Poder Ejecutivo en 2019*, mimeo.

Brewer-Carías, Allan R. 2020: *La democracia y su desmantelamiento usando la justicia constitucional: peligros del autoritarismo*, Heidelberg: MPI (en este libro).

Cameron, Maxwell 1994: *Democracy and Authoritarianism in Peru*, Nueva York: St. Martin's Press.

Carbonell, Miguel/ Carpizo, Jorge/ Zovatto, Daniel (Coord.) 2009: *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México: UNAM.

Carbonell, Miguel/ Fix-Fierro, Héctor/ González Pérez, Luis Raúl/ Valadés, Diego (Eds.) 2015: *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Tomo III: Justicia, México: UNAM.

Carreras, Miguel 2017: Institutions, Government Performance, and the Rise of Political Newcomers, en: *European Journal of Political Research* 56 (2), 364-380.

Castañeda Otsu, Susana Ynes (Coord.) 2014: *Constitucionalismo y democracia en América Latina: Controles y riesgos*, Lima: Adrus D&L.

Castillo Víquez, Fernando 2017: Hacia un populismo constitucional, en: *Revista de Derecho Electoral* 23, 4-32.

Crespo Martínez, Ismael/ Villaplana Jiménez, F. Ramón 2019: La campaña electoral: posibilidades, límites y perspectivas, en: *Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel* (Eds.): *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México: UNAM/ Fondo de Cultura Económica, 775-800.

Davies, James Ch. 1962: Toward a Theory of Revolution, en: *American Sociological Review* 27 (1), 5-19.

Freidenberg, Flavia 2007: *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*, Madrid: Editorial Síntesis.

Freidenberg, Flavia 2019: Democracia interna en los partidos, en: *Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel* (Eds.): *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México: UNAM/ Fondo de Cultura Económica, 656-727.

González Rissotto, Rodolfo, 2019: Discapacidad, participación y acceso a los procesos electorales, en: *Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel* (Eds.): *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México: UNAM/ Fondo de Cultura Económica, 248-287.

Häberle, Peter/ García Belaúnde, Domingo (Eds.) 2012: *El control del poder. Libro homenaje a Diego Valadés*, Lima: Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Hermet, Guy 1989: *El pueblo contra la democracia*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Latinobarómetro 2013 y adelante: Informe (anual), Santiago: Corporación Latinobarómetro.

Lazarte Rojas, Jorge 2009: ¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia, en: Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (Coord.): *La democracia en su contexto*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 451-466.

Lazarte Rojas, Jorge 2011: *La democracia en el punto ciego de Latino-barómetro*, La Paz: LA ÉPOCA, 19 de julio.

Lazarte Rojas, Jorge 2013: *Bolivia: Asamblea constituyente. ¿El pacto era necesario, por qué no fue posible?* La Paz.

Lazarte Rojas, Jorge 2019: *La votación*, en: *Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel* (Eds.): *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México: UNAM/ Fondo de Cultura Económica, 1001-1018.

Morlino, Leonardo 2014: *La calidad de la democracia en América Latina*, Costa Rica: Idea Internacional.

Nohlen, Dieter (Ed.) 2005: *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press.

Nohlen, Dieter 2011: *Retórica política*, en: *Nohlen, Dieter*: *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Ciudad de México: UNAM, 357-368.

Nohlen, Dieter 2015: *Gramática de los sistemas electorales*, 2ª edición revisada y ampliada, Madrid: Técnos.

Nohlen, Dieter 2016: *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*, Ciudad de México: UNAM.

Nohlen, Dieter 2019: *Elecciones y contexto sociocultural*, en: *Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel* (Eds.): *Derecho electoral latinoamericano*, México: UNAM/ Fondo de Cultura Económica, 37-54.

Nohlen, Dieter / Garrido, Antonio 2020: *Presidencialismo comparado. América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Político y Constitucionales.

Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel (Eds.) 2019: *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México: UNAM/Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter/ Zovatto, Daniel/ Orozco, Jesús/ Thompson, José (Comps.) 2007: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Norris, Pippa/Inglehart, Ronald 2019: *Cultural Backlash*, Cambridge, Cambridge University Press.

Olivo Granadino, Julio 2020: *La democracia en riesgo: transformaciones al sistema electoral salvadoreño*, San Salvador: Editorial Universitaria.

Orozco Henríquez, José Jesús 2019: *El contencioso electoral/ La calificación electoral*, en: *Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel* (Eds.): *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México: UNAM/ Fondo de Cultura Económica, 1179-1363.

Ortiz Ortiz, Richard 2020: *Elecciones y democracia en Ecuador: la receta autoritaria de la Revolución ciudadana 2007-2017*, Heidelberg: MPI (en este libro).

Payne, J. Mark/ Zovatto, Daniel/ Carrillo, Fernando/ Allamand, Andrés (2002) *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., BID etc

Reynoso Núñez, José 2020: *El nuevo régimen político en México. ¿Camino hacia un autoritarismo plebiscitario?* Heidelberg: MPI (en este libro).

Ríos Vega, Luis Efrén (Ed.) 2011: *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rojas, Mauricio 2019: Chile y el populismo constitucional, publicado en Lambadia, Lima, 20.8.2019.

Salinas Lovón, Faustino 2018: Una reflexión antes del referéndum, pu-blicado en Lambadia, Lima, 7.12. 2018.

Serna de la Garza, José Maria (Coord.) 2009: Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, México: UNAM.

Suprema Corte de Justicia de la Nación 2007: Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tovar Mendoza, Jesús 2016: Introducción. Las metarreglas del juego electoral, en: *Nohlen, Dieter*. México y el desarrollo de la democracia en América Latina. Tres conferencias. México: TEPJF, 27-35.

Payne, J. Mark/ Zovatto, Daniel/ Carrillo, Fernando/ Allamand, Andrés (2002) Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America, Washington, D.C., BID etc.

Torres, Luis Fernando 2009: Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador, Quito: Cevallos.

Weber, Max (orig. 1919) 1967: El político y el científico, Madrid: Alianza.

Weeden, Lisa 2002: Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science, in: The American Political Science Review 96, (4), 713-728.

Zilla, Claudia 2019: Kein lateinamerikanischer Frühling. Hegemonie, Konsens und Wettbewerb in fragilen Demokratien (Sin primavera latinoamericana. Hegemonía, consenso y competencia en democracias frágiles), en: SWP-Aktuell 69 (Sept. 2019).

Zovatto, Daniel 2019: El financiamiento político, en: *Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel* (Eds.): Derecho electoral

latinoamericano. Un enfoque comparativo, México: UNAM/ Fondo de Cultura Eco- nómica, 801-852.

Zovatto, Daniel/ Orozco Henríquez, J. de Jesús (Eds.) 2008: Reforma política y electoral en América Latina, México: UNAM/IDEA Internacional.