

I. PRINCIPIO MAYORITARIO Y REGÍMENES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA*

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

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

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

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

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

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

1. EN TORNO AL PRINCIPIO MAYORITARIO

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

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

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

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

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

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

2. LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. DEMOCRACIA MAYORITARIA VS. DEMOCRACIA CONSOCIATIVA

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

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

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

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

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

4. PARLAMENTARISMO *VS.* PRESIDENCIALISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIO MAYORITARIO EN AMÉRICA LATINA

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

A. *Sistema electoral*

Revisando las reformas electorales en América Latina, observamos, primero, que éstas han constituido la mayor parte de las reformas institucionales en la región, y, segundo, que las reformas de los sistemas electorales se han centrado en aquéllas para las elecciones presidenciales.¹⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

ción minoritaria del electorado y de dotarle con mayor legitimidad, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria. Como señala Ismael Crespo Martínez (2009: 170): entre “más elevada la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta”, dado que este sistema ofrece mayor capacidad de negociación de los partidos pequeños, y, al mismo tiempo, debido a los efectos que ejerce sobre el sistema de partidos, mejora sus posibilidades de representación parlamentaria.

B. *Reelección*

Pasamos al segundo ámbito de reformas, al tema de la reelección presidencial. A nivel teórico hay argumentos válidos en favor y en contra de la reelección inmediata.¹⁶ Para evaluarla es importante tomar en cuenta el contexto. En América Latina, la tendencia histórica ha sido convertir la reelección en un instrumento para mantenerse en el poder. En lugar de permitir la continuidad en el ejercicio del poder por un segundo mandato para seguir realizando las políticas públicas aún no acabadas (argumento funcional), interponiendo al electorado con su voto de apoyo o rechazo (argumento democrático), la reelección ha sido utilizada para garantizar el continuismo autoritario. Por esta experiencia, la reelección inmediata ha sido prohibida en la gran mayoría de las Constituciones. El politólogo argentino Mario Serrafero (1997: 103) sostuvo que su combinación “con un diseño institucional de presidencialismo fuerte o hipertrófico no es la mejor de las opciones, sino el riesgo más cierto contra la vigencia auténtica de los derechos de los ciudadanos, el equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones”.

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

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

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

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

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

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

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

C. *Democracia directa*

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

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

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

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

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

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

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

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

Analizando los datos empíricos, “la mayoría de los países mantienen un bajo componente de democracia directa en el plano nacional” y de manera muy disimilar (Zovatto y Orozco, 2008:

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

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

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

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

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

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

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

Segundo. El supuesto es que el alcance del principio mayoritario es un criterio clave para diferenciar entre distintos regímenes presidenciales, entre democracias y dictaduras. Mientras que en unos países latinoamericanos, este procedimiento de dar mayor peso al principio mayoritario en el proceso de formación de la voluntad política se desarrolló dentro de la democracia constitucional del Estado de derecho, en otros países rebasó estos límites. El principio mayoritario resultó ser, dentro de la llamada “democracia participativa”, el medio para convertir a la democracia presidencial en una dictadura plebiscitaria. Se cumplió lo que Alexis de Tocqueville (1835) temió: la aplicación tiránica del principio mayoritario. Esta evolución divergente ha implicado un quiebre conceptual en el estudio de la política latinoamericana. El contenido de los conceptos básicos, como el de la democracia, ya no es el mismo; sin embargo, es a través de éstos que se describe y se conoce la realidad.²¹

Para efectos comparativos, sintetizamos rápidamente los límites del principio mayoritario en las modernas democracias representativas que no invalidaron, sino legitimaron su permanencia como principio de decisión (Heun, 1983; Bobbio, 1984; críticamente, Rosanvallon, 2010).

En primer lugar, una Constitución no expresa la voluntad de la mayoría, sino que revela un acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas de un país (Sternberger, 1992). Es una condición crucial para que la minoría acepte las decisiones mayoritarias que obligan a todos.

En segundo lugar, los derechos humanos y las libertades políticas no están a disposición de ninguna mayoría, y son garan-

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

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

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

En cuarto lugar, la minoría puede convertirse en mayoría. Sobre quién es mayoría, deciden periódicamente las elecciones, que son libres y honestas.

Estos principios del desarrollo democrático de las democracias constitucionales (Salazar, 2006) no son ajenos a las convicciones democráticas que hasta hace poco expresaban el consenso en América Latina, como demuestra la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001. El artículo 3o. dispone:

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

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

En primer lugar, las Constituciones no son de consenso, sino que son impuestas por la mayoría. En Bolivia, por ejemplo, Fernando Mayorga (2010: 17) constata lo siguiente: “la bancada oficialista aprobó una propuesta de nueva Constitución sin concertar con la oposición y violando las normas del... reglamento interno de la Asamblea Constituyente” al aprobarla con una mayoría ab-

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

En segundo lugar, no hay límites al principio mayoritario, sino que el poder de la mayoría es absoluto. No hay protección (en forma de bloque de constitucionalidad) de los derechos humanos, fundamentales y políticos.

La Constitución no opera como freno, en base a la cual se controla el poder y la tentación de la mayoría de imponerse arbitrariamente (Bobbio, 1985), muy por el contrario, el derecho (constitucional) es un instrumento de poder, dicho con otras palabras, el poder no crea el poder con el propósito de ser por éste limitado (Combellas, 2010: 159 y 169).

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

En tercer lugar, se quiebra la separación de poderes. El Poder Ejecutivo coloniza todas las instituciones de posible control del poder. El poder usurpa, principalmente, el tribunal constitucional, con lo que, en palabras del politólogo venezolano Ricardo Combellas (2010: 157 y ss.), “la jurisdicción constitucional se (pone) al servicio del régimen, por encima de los principios y valores constitucionales”, y abandona “su rol de protectora de los derechos humanos”, e incluso a veces se vuelve “un instrumento de persecución política de la disidencia”.²² Un ejemplo puede constatarse en las decisiones del Poder Judicial usadas como armas contra los parlamentarios y alcaldes de la oposición.²³

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

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

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

Frente a este resultado, quisiera recordar los preceptos democráticos de la Carta Democrática Interamericana, que sostiene en su artículo 2o. que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”. Las democracias participativas no cumplen prácticamente con ninguno de ellos: no se respetan las libertades fundamentales; el ejercicio del poder no está sujeto al Estado de derecho; desprecian el pluralismo político; no se celebran elecciones libres; tratan de cerrar el acceso al poder de las minorías, impidiendo que se conviertan en mayoría, entre otros. Las democracias participativas deducen su legitimidad del principio mayoritario; sin embargo, el voto mayoritario no convierte a una dictadura en una democracia. Como apunta Amartya Sen (2010: 353): no es tan importante qué se vota, sino el contexto en el que se vota. Dependiendo del contexto, el pueblo puede votar contra la democracia, como advertía el politólogo francés Guy Hermet (1989). El contexto tiene que ser democrático, para que las elecciones aporten legitimidad democrática a un gobierno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. RETOS PARA LAS CIENCIAS SOCIALES

La presencia de dos modelos de democracia —el democrático y el autoritario— constituye un enorme reto para las ciencias sociales. No es que las realidades se diferencien de los enunciados constitucionales, fenómeno nada nuevo en la región, sino que la norma misma sufre discrepancias internas (Carbonell *et al.*, 2009; Salazar, 2013). Como consecuencia, todos los fenómenos institucionales, que parecen tener un sentido unitario, sufren significados distintos conforme a los tipos de régimen, democrático o no. Por ejemplo, en las democracias participativas, las Constituciones ya no se perciben y operan como límites del poder, sino más bien se les entiende y utiliza como instrumentos de poder, lo que hace más que cuestionable hablar de un nuevo constitucionalismo en América Latina, cuando las innovaciones constitucionales, a las que se refiere el concepto, van en su práctica en contra de la esencia misma de una Constitución. “El constitucionalismo afirma que la democracia no es sólo la vigencia de la regla de mayoría sino el sometimiento de la regla de mayoría a la regla de reglas: la constitución” (López, 2014). El nuevo constitucionalismo, sin embargo,

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

En efecto, la gobernabilidad no se alcanza mediante compromisos entre la mayoría y la minoría, entendida como gobernabilidad democrática, sino que es algo impuesto por la mayoría autoritaria, ejercida por el líder político. La justicia no es un producto de equilibrio de intereses y de la aplicación de la ley, sino un arma en contra de la minoría u oposición. En principio, lo que se observa es una perversión de los conceptos a través de las prácticas políticas.

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

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

I. PRINCIPIO MAYORITARIO Y REGÍMENES PRESIDENCIALES... 27

En el campo de la demoscopia, el problema de la validez, es decir, de la consistencia del contenido de algo (un concepto), con lo que se mide (indicadores y datos), es —en general— ya un inconveniente de primer orden (Falter, 2006). Esta relevancia es todavía mayor cuando precisamente el concepto de democracia no existe. Así, Latinobarómetro en su último informe de 2013 constata “que la palabra democracia significa distintas cosas” (2013: 8). A pesar de esta advertencia, Latinobarómetro mide el apoyo de la democracia en Venezuela en el último decenio, sumando las respuestas positivas de los demócratas y de los que apoyan al autoritarismo chavista. Demócratas y autoritarios confluyen en el apoyo a la democracia, que para cada parte significa algo distinto. De ahí que concluir que “el chavismo ha desmantelado completamente a los autoritarios” es negar el problema y llevar las conclusiones a la confusión.

En el mismo sentido, Latinobarómetro compara entre los países de la región, e identifica a Venezuela y Ecuador como “los países que más han aumentado el apoyo a la democracia en América Latina” (2013: 10). Este resultado hay que calificarlo como un disparate analítico: el autoritarismo presentado como mejor *performer* democrático.²⁸ Analizar encuestas no consiste en repetir porcentajes, sino en tratar de comprender significados.

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

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

El flamante Electoral Integrity Project de Pippa Norris (2013) y coautores (Norris *et al.*, 2014) incurre en problemas similares (Nohlen, 2015e). En su primer informe de 2013, los expertos nacionales miden la calidad democrática de las elecciones, e incluyen a Cuba en su *ranking* de naciones según el rendimiento que muestran, pese a que allí no hay elecciones libres. Por cierto, parece incuestionable que el partido único comunista gana seguro por una alta mayoría. Pero esto no justifica adjudicar al país caribeño, en cuanto a la certeza de los resultados, un valor que iguala al respectivo desempeño de Alemania, Islandia, Israel, y supera el de Estados Unidos, Austria e Italia, entre otros. En su desempeño electoral general, Cuba resulta ubicado en medio del *ranking* sobre el grupo de países con moderada integridad electoral. Comparando esta evaluación con otros países de América Latina, Cuba aparece como un modelo exitoso para la democracia “electoral” en América Latina. Obviamente, en el quehacer comparativo, la medición no puede sustituir la lógica de la comparación que impone respetar las categorías básicas de democracia y dictadura.

9. EL ALCANCE POLITOLÓGICO DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

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

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

I. PRINCIPIO MAYORITARIO Y REGÍMENES PRESIDENCIALES... 29

La comprensión, por su parte, se manifiesta en saber hacer distinciones. En el campo comparativo respecto al gobierno, disponemos de las categorías básicas de clasificación de democracia y dictadura, que esperan ser tomadas estrictamente en cuenta. Como criterio de distinción, propongo el principio mayoritario, el cual cuenta con un alto grado de abstracción. Puntualizar las cosas en este principio, encontrar en su forma de aplicación la diferencia que hace la “diferencia”, por cierto, simplifica la complejidad, reduce la variedad de las realidades y, a su vez, permite una clara delimitación entre democracias y dictaduras, dependiendo de su aplicación con o sin límites. En su relación con los regímenes presidenciales, el principio mayoritario es el criterio categorial para tratar el tema del desarrollo democrático en América Latina.