

Sección
Entrevista



Conversando con Dieter Nohlen*

(septiembre 2011)

José Reynoso Núñez**

José Reynoso Núñez (JR): Profesor Nohlen, ¿cuál es su valoración de la situación actual de las autoridades electorales en México?

Dieter Nohlen (DN): Me he dado cuenta del creciente ambiente de desconfianza hacia las autoridades electorales en México, especialmente hacia el IFE (Instituto Federal Electoral). Y respecto a las principales razones de ello, se está confirmando mi tesis de que se ha encargado demasiado al IFE. Mi postura central es que la justicia electoral es una función y una ética, y hay que limitar la acción de sus instituciones a la organización y judicialización de las elecciones, y nada más. Hace seis o siete años, en mi conferencia de clausura del “II Congreso iberoamericano de justicia electoral”,¹ ya aludí a esto y también a que no es conveniente que las entidades electorales tengan una proyección tan importante en los medios de comunicación.

JR: ¿Puede explicar su tesis un poco más?

DN: Los partidos políticos han encargado a las instituciones electorales, sobre todo al IFE, cada vez más funciones. Esas funciones han significado que el instituto tenga un papel mucho más amplio y más relacionado

* Profesor titular emérito de la Universidad de Heidelberg.

** Secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Distrito Federal. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. jose.reynoso@te.gob.mx.

¹ Celebrado en Acapulco, del 14 al 16 de octubre de 2004.

con el desarrollo de los propios partidos políticos, con su vida interna, con el desarrollo de las campañas electorales o el financiamiento de los partidos políticos mismos, y eso ha aumentado el papel del IFE en la política en general, y en los medios de comunicación también.

El IFE ha tenido que intervenir en muchas cosas que van más allá de lo electoral. Le han dado un papel que significa mayor crítica a sus decisiones. ¿Por qué? Porque los partidos políticos están, por su propia actitud, expuestos a las decisiones administrativas y después a las judiciales del TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Estas decisiones no son del tipo reducido del manejo de las elecciones, sino que van más allá; se refieren a la vida de los partidos políticos en general, a su estructura democrática, su vida interna, y lo más importante de esa vida son las finanzas, son sus ingresos, es el dinero. Entonces allí, en el campo de la fiscalización de los partidos políticos y de su vida interna, el IFE ha tenido que tomar decisiones que van mal con una oportunidad para este partido, con otra para otro partido y enseguida mal para el tercer o cuarto partido. Entonces, caen mal las decisiones que los propios partidos políticos le habían encargado.

Además, a partir de la importancia de esas funciones, los partidos políticos han reconocido, más que antes, el rol político del IFE y por eso están más interesados en poner a su gente en este órgano, lo que intensifica la lucha por ocupar estos puestos y debilita la imagen profesional del instituto. Los partidos políticos y los medios de comunicación reconocen el poder político que le han entregado al IFE al aumentarle su responsabilidad, y al mismo tiempo se han expuesto a esa responsabilidad, a esas decisiones que pueden ir en su contra. Allí hay un círculo vicioso que ocasiona que el IFE también esté expuesto al desprecio por parte de los partidos.

JR: Porque les queda mal con sus decisiones...

DN: Así es.

JR: Algunos políticos y académicos añoran la anterior composición del IFE, diciendo que aquella primera composición con José Woldenberg era mejor. ¿Pero quizá entonces, lo que usted dice es que la realidad cambió, o sea, ellos estuvieron sometidos a otro tipo de exigencias y ahora las exigencias han aumentado, pero en otras direcciones?

DN: Han aumentado y en otras direcciones; en suma, van en dirección de un papel político mayor. Los propios partidos han establecido otro poder más: el poder electoral. Por lo menos ahora lo perciben así ellos mismos. Por ser un poder, la lucha por él es mayor que antes y la percepción sobre sus integrantes no depende tanto de su calidad profesional, a pesar de que la actuación de José Woldenberg fuera excelente. La razón de la diferencia que hay entre la acción del IFE de antes y de su reputación actual no está tanto en las personas, sino en el rediseño de sus funciones, que superan lo que sanamente tendría que realizar una institución electoral.

JR: Claro. Supera a cualquiera, más allá de la capacidad del funcionario; superarían a cualquier persona...

DN: Sí, cada persona que integra al IFE está expuesta a unas exigencias con las que no puede cumplir, de manera que todos resultan criticados. ¿Por qué? Porque el IFE tiene que limitar la acción de los partidos políticos, por encargo de los partidos mismos: interviene en su vida como partido, les limita sus gastos electorales, los puede sancionar cuando gastan más, y eso provoca la crítica por parte de los partidos políticos y el desprestigio de las instituciones electorales. Por lo demás, algunos partidos políticos instrumentalizan también esa crítica, porque piensan que les conviene en relación con el probable resultado electoral; como ya se pudo observar en las elecciones del 2006. Entonces, esa es mi interpretación de las cosas. Lo equivocado de toda esa tendencia de considerar al IFE como un poder se pudo notar, por

ejemplo, en la propuesta de uno de los propios ex consejeros sobre hacer votar a los consejeros por elección general: por voto popular. La propuesta de Jaime... no recuerdo bien...

JR: Cárdenas.

DN: Sí, Jaime Cárdenas. La propuesta de Jaime sería la continuación de la idea de que en el caso del IFE se trata de un poder político, y que con la elección directa recibe legitimidad popular. Eso sería el colmo, el punto final, el establecimiento de un cuarto poder. Sin embargo, hay que tener presente que la función de las instituciones electorales no es de poder, sino de árbitro. Los partidos políticos tienen que competir, son como los equipos de fútbol que anotan los goles, pero no el árbitro. Si las ideas de reforma corren en esa doble dirección, de aumentar las funciones de los organismos electorales y de impulsar un mandato del pueblo en su ejercicio, entonces se establece a un jugador más que anota goles. Ya no solamente es el árbitro en el campo de la lucha por el poder, en la competencia por el voto, organizado y judicializado por las instituciones de la justicia electoral.

JR: Las instituciones electorales buscan aparecer también en los medios de comunicación. Entonces, es riesgoso que estén permanentemente en los medios.

DN: Exactamente. Esa proyección tiene que ver también con la idea de los personeros del IFE de ser figuras públicas, para tener mayor acceso a la política posteriormente. Piensan en desarrollar su proyección personal en función de una carrera política, y eso se puede observar en algunos ex consejeros del IFE que ya están en la política.

JR: Sí.

DN: La justicia electoral, como aparato administrativo, es un trampolín. Sus integrantes lo ven como trampolín, y así percibido se conecta bien con la idea de ser votados por elección general y seguir después en la política. Es como en la academia respecto de la ciencia política como disciplina científica: muchos académicos no se restringen a ejercer bien la función que les corresponde en la universidad, sino que esperan cambiar de campo, aspiran a ser, a desenvolverse como políticos. Y eso pasa también en la función electoral, que precisamente por su característica de imparcialidad no es un área para desarrollar aspiraciones políticas. La carrera en una institución electoral y la carrera política son totalmente diferentes. Eso no excluye que una persona, siendo excelente como consejero, tenga también posibilidades de ser exitoso en la política sin haber ejercido esta función. A lo mejor, en la labor de consejero electoral ha sido tan excelente que el *switch over*, el paso a la política, le resulta fácil. Pero me parece que en el IFE la tendencia es a utilizar la función electoral para acceder a la política. Porque ya hay varios casos, no solamente uno.

JR: Sí, ya hay varios casos.

DN: Esta tendencia da a entender que la conexión de esa institución con la política es íntima, y no tendría que serlo, porque el árbitro no aspira a ser miembro de un equipo de fútbol. No tiene la aspiración de entrar en el equipo para ser jugador, para anotar goles.

Por otra parte, hay que considerar el tema de la imparcialidad. La institución electoral puede verse lesionada cuando se identifica demasiado a los consejeros con los partidos políticos. La idea de que al terminar su mandato quieren hacer política, de alguna manera también puede ser percibido como parcialidad en su ejercicio. La función misma debe ser imparcial, y prácticamente no hay ningún otro ejercicio público en el que sea tan fácil ser imparcial como en la organización de las elecciones.

JR: ¿Por qué?

DN: Porque se trata de puras cifras relacionadas con la voluntad popular y pura labor logístico-administrativa; es decir, hay que llamar a la gente para que tengan sus credenciales, que voten cumpliendo con las normas establecidas en la Constitución y en la ley, luego sumar los votos y dar a conocer el resultado electoral. Listo. Mientras que en cualquier otro ámbito, por ejemplo, en políticas públicas, cuando uno es funcionario en algún ministerio toma decisiones respecto de quienes son los favorecidos por una política, por ejemplo, en el ámbito de la política social. Es obvio que en un ministerio el funcionario es un político, aunque sea un técnico, y aporta para que se imponga alguna política que puede ser positiva para un grupo, un estrato social, y negativa para otro. Mientras que en el manejo administrativo de las elecciones esto no es precisamente así.

JR: Quizá ahora, con las nuevas funciones, eso probablemente sea más difícil de cumplir, porque ahora tienen que vigilar si los partidos políticos están haciendo su precampaña y su campaña en los tiempos previstos en la ley, si están presentando su propaganda como lo prevé la ley, si se está afectando o no la equidad en las elecciones...

DN: Con la mayor cantidad de funciones se ha politizado a la institución. Hay funciones que se vuelven cada vez más políticas porque intervienen en el proceso político mismo, en la competencia entre los partidos, mientras que la función de organizar las elecciones según las normas establecidas no interviene en la política misma. Su intervención se restringe a respetar y garantizar el derecho al sufragio universal, igual, etcétera; y procurar que exista justicia electoral en cuanto al valor numérico del voto, nada más. Este quehacer no es político, sino puramente administrativo. Como ya he ya señalado, se le han añadido funciones que pueden ser interpretadas o vistas como políticas, especialmente por parte de los medios de comunicación,

porque llaman la atención del público y hacen que los famosos opinadores pongan en cuestión las decisiones y supongan algún elemento político en el proceso de la toma de decisión o en la decisión misma.

JR: Un argumento que está detrás es la ciudadanización de las instituciones electorales. Si los partidos políticos han perdido la confianza de la gente, tienen que ser los ciudadanos los que los controlen por medio del IFE. Se dice que el instituto es un órgano ciudadanizado mediante el cual los ciudadanos controlan a los partidos, ya sea su financiamiento, sus campañas, etcétera.

DN: Esa idea es también equivocada, dado que justamente por pensar que el IFE es un órgano que controla a los partidos políticos llega a desprestigiarse a esa institución, por el constante enfrentamiento que tiene en el cumplimiento de esta función con los partidos. Esa idea cae en la misma crítica que estoy desarrollando respecto a la sobrecarga del IFE. Sé que el modelo latinoamericano es éste: la administración electoral fiscaliza a los partidos políticos. Esto se desprende del nuevo informe de Daniel Zovatto sobre el financiamiento político en América Latina.² Pero en ningún país latinoamericano la diferencia entre la calidad de la justicia electoral y la confianza puesta en ella es tan grande como en México.

¿Cómo romper con la dictadura de la desconfianza? Por cierto, no por medio de proponer más de lo mismo, de ampliar o profundizar las funciones fiscalizadoras del IFE (por ejemplo, mediante mayores controles internos) que perjudican su imagen de institución imparcial. Se debería pensar en otra institución. Se imponen dos modelos: el primero consiste en ampliar las funciones del propio parlamento, conformado por los partidos políticos. En Alemania, es efectivamente la presidencia del parlamento la que

² Se refiere a Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM/OEA.

observa los ingresos y egresos de los partidos y dicta multas en caso de que un partido no haya cumplido con las normas. La idea educativa que hay detrás es que los propios partidos tienen que velar por el respeto a la ley, legislada por ellos mismos. Es tiempo de que la política mexicana desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a los valores democráticos *per se*. En este sentido, el parlamento es el lugar adecuado para el ejercicio de tal responsabilidad. El otro modelo es el de una institución fiscalizadora autónoma, independiente de los demás poderes del Estado, que tendría a su cargo controlar los informes de ingresos y gastos que los partidos políticos tienen que presentar, en cumplimiento de la ley, por su gestión ordinaria, así como por sus campañas electorales. Este modelo ha sido propuesto por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar.³

Respecto al rol de la ciudadanía en el control de los partidos políticos, en México se le ha dado participación mediante el IFE, de modo que tiene que sufrir también la crítica dirigida a esta institución. A mi modo de ver, a la ciudadanía le corresponde crear su propia institución de control y fiscalización de la vida política, para quedarse fuera del ámbito estatal. Esta autonomía le puede aportar mayor credibilidad, como se puede observar en el caso de las ONG en general. En relación con los partidos políticos, pueden investigar su vida, publicar informes e influir en la opinión pública, por lo menos en la opinión difundida en los medios de comunicación. Tal vez los partidos políticos reaccionen positivamente y mejoren su comportamiento para no perder votos. En resumen, si la ciudadanía quiere controlar a los partidos políticos, que por favor lo haga con sus propias instituciones y no como integrante de las instituciones del Estado.

JR: ¿Se refiere a que lo hagan por medio de organizaciones de la sociedad civil?

³ Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar. 2007. "La agenda electoral pendiente". *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM* 247 (LVII): 11-31.

DN: Claro, organizaciones de la sociedad civil. La idea contrasta con la tendencia de la ciudadanía en México de postular, para ella misma, puestos de control y fiscalización en las instituciones estatales. ¿Pero cómo ejercer bien el control cuando uno es parte integrante y responsable de la toma de decisiones? Se mezcla el concepto de responsabilidad con el de control.

JR: Que finalmente pueden ser los mismos partidos políticos los que estén detrás de esas críticas, aparentemente hechas por la sociedad civil respecto de otros partidos políticos...

DN: Claro, puede ser; es otra consideración. Siguiendo mis consideraciones, usted sabe que yo soy muy escéptico sobre el estándar ético que pretenden tener los grupos llamados ciudadanos, que se presentan como únicos confiables. Una pretensión explícita frente a los partidos políticos. Confiesan y promueven la desconfianza hacia los partidos políticos. La desconfianza, sin embargo, es un fenómeno en la sociedad, no solamente en la relación entre la ciudadanía y los partidos. Es entre los partidos, es entre los grupos de la ciudadanía, es entre individuos y es en más de una dirección. Pero las asociaciones ciudadanas solamente enfatizan la perspectiva de una desconfianza del electorado frente a los partidos políticos, o de la ciudadanía, porque allí el concepto es un sustituto del electorado.

JR: ¿La ciudadanía es un sustituto del electorado?

DN: Puede ser otra pretensión de la ciudadanía representar un concepto sustitutivo del electorado, como se observa en la disyuntiva entre democracia electoral y democracia ciudadana. Ciudadanía suena mejor, suena mucho mejor, porque electorado es solamente un término numérico (todas las personas con derecho a voto). Pero la ciudadanía es un valor, un reconocimiento. Sin embargo, la ambivalencia entre pretensión y realidad es obvia. La pregunta es: ¿cómo se ejerce la responsabilidad

de los grupos ciudadanos frente al electorado? ¿A quiénes representan en realidad? No basta adscribirse valores; en la democracia es necesario sumar votos, conseguir apoyo electoral. El electorado no vota por ellos, sino por los partidos políticos, y en la medida que entran en el mercado de los votos, no tardan mucho en convertirse en partidos políticos.

JR: Hace rato mencionó a los académicos. Y muchos académicos están tomando el rol de críticos de las instituciones electorales. Las critican duramente y asumen también un papel como representantes del electorado.

DN: Bueno, cuando todo el mundo está criticando al IFE, los académicos, lógicamente, no pueden estar ausentes. No sorprende que sean incluso los más críticos, pues el mercado de la atención pública es muy limitado y para ser tomado en cuenta con su opinión, articulada a menudo en las respectivas páginas de opinión de los medios de comunicación, hay que pintar con colores fuertes. Esta crítica no es objetiva, a veces es interesada. De verdad, el IFE cumple mucho mejor de lo que su imagen da a entender. En términos comparativos, nacionales e internacionales, es una institución que merece mucho más respeto por su desempeño. Es una lástima que muchos académicos no sepan comparar.

Por otra parte, se equivocan cuando pretenden representar al electorado con su crítica. La relación es más bien inversa. Los académicos influyen en la opinión de la gente. Pero de ningún modo la gente vota por ellos. Los académicos no tienen un mandato como lo tienen los partidos políticos, y de verdad se portan y se sienten mucho menos responsables frente al electorado, dado que la libertad de expresión no está condicionada por la responsabilidad en cuanto a las consecuencias que puedan emanar de una determinada opinión, como lo están los partidos políticos en el ejercicio del mandato político por el voto popular de castigo.

JR: ¿Cómo hacer compatible la rendición de cuentas de las autoridades electorales frente a la crítica? ¿Cómo distinguir lo que es exigencia de

rendición de cuentas, de que las autoridades hagan bien su trabajo, de la crítica que es injusta o excesiva?

DN: La respuesta a esta pregunta tiene que considerar las diferentes funciones de las instituciones electorales y su ampliación a las que ya hemos aludido. Si las funciones se reducen a lo puramente electoral, una elección no controvertida en cuanto a lo administrativo es suficiente comprobación del buen desempeño de las autoridades electorales. Cumplir con una elección, en términos de rendir cuentas, corresponde a sanas decisiones administrativas muy precisas: que el sufragio sea realmente universal, que sea secreto de verdad, que sea directo sin falta, que absolutamente nadie intervenga indebidamente. Sería injusto criticar una elección que se ha llevado a cabo conforme a los estándares de las elecciones libres y honestas. Sin embargo, a veces la derrota electoral conduce a que un partido político busque la razón en la falta de justicia electoral. Este tipo de crítica tiene su caldo de cultivo en la ampliación de las funciones, pues para estas actividades adicionales las instituciones electorales no disponen de parámetros estandarizados, sino que tienen que tomar decisiones con base en argumentos e intereses controvertidos. La evaluación y comprobación sobre quién está en lo correcto es muy difícil. El que critica está en una situación fácil, porque él mismo no debe involucrarse en la toma de decisión ni tiene la responsabilidad de ella. No está vinculado de ninguna manera con alguna responsabilidad que recaiga en él por haber tomado esa u otra decisión; mientras que el funcionario sí, él es responsable de la decisión tomada.

JR: Los resultados de la decisión...

DN: Sí, quien critica la decisión no es responsable por el resultado, mientras que la institución que tiene que tomar la decisión, sí. Hay que reconocer la fundamental diferencia entre una decisión política y su crítica.

Los que deciden tienen que tomar en cuenta los posibles efectos, no sólo los que tenían en mente, sino los efectos no deseados. Los que critican no tienen que cargar necesariamente con las consecuencias.

JR: Usted ha mencionado en algunas ocasiones el tema de la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad, de Max Weber. ¿Tendrían los académicos que pensar también en eso?

DN: Respecto a este ámbito electoral, me parece que esa diferenciación no lleva a mucho, dado que no es un ámbito en principio político, sino que es una función administrativa y allí se tiene que cumplir con la función y la ética, y corresponder a los estándares éticos en el ejercicio de la función. El criterio de la ética, en ese sentido, consiste en no lesionar la imparcialidad. Como el árbitro en el campo de fútbol cuando decide y pita, a él se le pide imparcialidad, aunque puede equivocarse fácilmente porque ha visto lo sucedido en un momento muy breve y desde una perspectiva única. Mientras que el árbitro en una elección casi no está limitado por el tiempo. No se trata de fenómenos que se producen en un instante nada más. Además, son fenómenos que se pueden mirar desde varios ángulos. Y, finalmente, el árbitro puede —de nuevo— consultar la ley, el reglamento electoral, un manual que interprete la ley o el reglamento, etcétera, para corresponder a la ética de la imparcialidad. En otros términos, la ética consiste en la imparcialidad de las decisiones. En este sentido, la ética electoral se acerca más a la ética de la responsabilidad weberiana.

En las funciones que se han añadido puede intervenir, o se puede suponer que interviene, un criterio político, y esa posibilidad tiende a destrozar, en dado caso, la confiabilidad de la elección. A pesar de que esas otras funciones nada tienen que ver para garantizar la confiabilidad de lo puramente electoral, involucran la competencia entre los partidos políticos y el supuesto de que ésta sea desigual en su evaluación. Se piensa que la competencia equitativa es algo adicional a lo electoral, y se dedu-

ce de la real o supuesta falta de competencia equitativa que las elecciones son fraudulentas. Pero desigualdad en la competencia ha habido y va a haber siempre. Más allá de esto, es un fenómeno subjetivo, muy difícil de medir y de conseguir como resultado que todos los competidores estén de acuerdo. Es como en la vida común y corriente, la gente piensa que está siendo tratada de manera desigual respecto de otra persona, pero esta otra persona que está supuestamente en una posición privilegiada, cree que también está siendo tratada de manera desigual. Siempre puede haber un partido político que piensa que hay desigualdad en la competencia, sobre todo en América Latina, donde el presidencialismo da al mandatario un poder enorme de presentar su obra continuamente en los medios de comunicación. Las reformas electorales en pro de la reelección inmediata del Poder Ejecutivo en diversos países latinoamericanos han aumentado este desequilibrio en la competencia electoral.

JR: En términos comparativos, ¿cuán equitativo es el financiamiento de los partidos políticos en México?

DN: En México, debido al alto grado de participación del Estado en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, el grado de igualdad es mucho mayor que en otros sistemas de financiamiento; por ejemplo, que en países donde rige un sistema más bien mezclado entre cuotas de los miembros, donaciones privadas y participación del Estado. Entonces, en el caso del apoyo de los miembros, si un partido tiene muchos y éstos pagan sus cuotas, y otro partido tiene menos miembros, que en total pagan menos, entonces hay desigualdad en la competencia; es obvio. Por su parte, las donaciones a un partido político están vinculadas con los grandes intereses de la sociedad, de la industria, etcétera. Las donaciones van dirigidas al partido que esté muy vinculado con la economía de mercado, por ejemplo. Las donaciones como fuente de ingreso producen también desigualdad. Cuando se trata del Estado como el fi-

nanciadador mayor, el sistema de financiamiento es mucho más equilibrado. Rigen, como se sabe, dos criterios: la igualdad porcentual, con base en el criterio del voto, y la igualdad formal, basada en una cuota básica para todos los partidos (que superan la barrera inicial). Cuando se trata de un sistema mezclado, la equidad en la competencia aumenta en la medida en que el Estado incrementa su rol como agente financiador de los partidos políticos. México está, sobre todo con la última reforma de los años 2007-2008, en la tendencia de llegar comparativamente a un equilibrio de igualdad bastante desarrollado.

JR: El acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos ha sido el tema más problemático en los últimos tiempos con respecto a la equidad en la competencia. Esto se relaciona, sobre todo, con la prohibición a los partidos políticos para que contraten publicidad en la televisión y en la radio. Y la tarea de vigilar que esto se cumpla corresponde también a las autoridades electorales.

DN: Este encargo es difícil de llevar a cabo, porque entonces se introduce de nuevo al IFE, constantemente, en los asuntos de los partidos políticos: prohibir o no, sancionar o no, y en caso de sancionar, con cantidades mayores o menores. Al diferenciar entre las sanciones, los partidos se quejan de que su sanción es más alta que la del otro, a pesar de que la infracción ha sido igual. Todo eso debilita al IFE como institución que organiza elecciones. El instituto debe intervenir en algo que tiene que ver con la cultura política, pero no puede —sin causarse daño a sí mismo como institución— encargarse de todos los problemas que provienen de la cultura política y que se observan, sobre todo, en cómo se comportan los partidos políticos. No puede. Simplemente es un camino sin éxito.

JR: ¿Cree entonces que se está utilizando un concepto muy amplio de lo electoral, para efectos de los asuntos que atienden instituciones como

el IFE y el TEPJF? Es decir, ¿están denominando como electoral todos los fenómenos que se relacionan con las elecciones, y que entonces el IFE y el TEPJF se tendrían que restringir a lo electoral, en sentido estricto?

DN: Definitivamente sí. La primera función de las instituciones electorales es garantizar la celebración de elecciones libres y honestas, en términos similares a los utilizados una vez por José de Jesús Orozco Henríquez: “la protección auténtica y eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, la que se ejerce por medio de la legalidad, imparcialidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales”.⁴ Profeso, por lo tanto, un concepto más estricto de lo electoral, considerando que —en el marco de la cultura política predominante en México— la ampliación de las funciones del IFE lleva a meterlo en controversias políticas que perjudican su imagen, y lo que es más grave aun, le restan confiabilidad en el ejercicio de ésta, su cabal función. Por lo tanto, y resumiendo, al IFE no se le deberían encargar funciones que, debido a razones que tienen que ver con la cultura política, no puede cumplir sin caer en el desprestigio de la sociedad. El contexto no da para tanto. El IFE tiene que limitar su ámbito de atribuciones a las que puede realizar, sin que su éxito en el cumplimiento de ellas sea cuestionado por funciones ampliadas que no puede satisfacer y que llevan a cuestionar toda su labor. Todo lo relacionado con los partidos políticos y la equidad en la competencia entre ellos no debería ser responsabilidad del IFE, debería recaer en otras instituciones.

JR: Otro tema es el de las campañas negativas y los ataques entre los candidatos, en lo que también el IFE está interviniendo mucho, después de la última reforma...

⁴ Para la cita precisa, véase Orozco Henríquez, José de Jesús. 1998. “Justicia electoral y resolución de conflictos”. *Justicia Electoral* 11: 39-55.

DN: Sí, las observaciones confirman mi análisis y postura. ¿Cómo intervenir en estos asuntos sin ser al final el más desgastado? Sus intervenciones no terminan con estas expresiones de la cultura política, sino que abren nuevas controversias, en las que el IFE a menudo no aparece como una institución administrativa, sino política. Anima con sus decisiones el debate político de los famosos opinadores en los medios de comunicación. Estas nuevas atribuciones del IFE contribuyen a que la institución electoral esté constantemente en discusión y también aportan a ello las tendencias de sus miembros de jugar un rol en la política.

JR: Ahora el IFE también ha sido criticado fuertemente porque tiene que controlar no sólo a los partidos políticos, sino a los medios de comunicación.

DN: Sí, claro.

JR: A las televisoras. Y lo están criticando muy duramente.

DN: Sí, me di cuenta. La reforma electoral que el IFE está ejerciendo les restringe sus ingresos. Hay que encargarle cada vez más funciones al IFE para que se meta en líos prácticamente con toda la sociedad.

JR: Exacto. Incluyendo a la iglesia.

DN: No sabía.

JR: Y también otra crítica que se suma a esto, y que continuamente se menciona en los medios de comunicación, es su altísimo presupuesto; pero también es contradictorio.

DN: Es contradictorio encargarle más funciones al IFE y quejarse por el gasto que conlleva el sistema de controles.

JR: En esta circunstancia tan difícil que se presenta, y con la que vamos a tener que convivir rumbo a las elecciones de 2012, ¿qué se puede decir a los actores políticos? ¿Cómo tendrían que comportarse respecto de las instituciones electorales para que no vuelva a suceder lo que pasó en 2006, si hay elecciones reñidas?

DN: Mire, no me conviene dar consejos a los actores políticos. En vez de eso, quisiera referirme a las circunstancias que afronta el país en las próximas elecciones. Por un lado, hay muchos fenómenos contingentes en juego; por el otro, tampoco conviene sembrar demasiada incertidumbre. Respecto al ejercicio de las instituciones electorales, mucho depende del resultado mismo. Importa la distancia en el resultado entre el más votado y el que le sigue en votación. Importa también si el resultado se acerca a las encuestas preelectorales. O sea, en la medida en que se aleje de la situación de 2006, se puede aliviar el ambiente poselectoral y la crítica a las instituciones electorales.

JR: Cambiando un poco de tema, recientemente se han estado discutiendo diversas reformas político-electorales, una de ellas, relativa a las candidaturas independientes. No sé si quisiera comentar brevemente respecto a una posible reforma en ese sentido.

DN: Si me permite, voy a referirme primero a la reforma como fenómeno político. En México, la reforma es, por un lado, un acontecimiento histórico y, por el otro, un término básico del discurso político. Si la sociedad afronta un problema, la solución la ofrece la reforma. De verdad, se piensa en la reforma de estructuras, instituciones y organizaciones, no tanto en comportamientos. Si una institución no funciona de acuerdo con las expectativas, se supone que la falla está en la institución y la solución en su reforma. Empero, para que las instituciones políticas funcionen bien, se necesitan comportamientos adecuados de los individuos o colectivos que

tratan con ellos. La reforma tendría que tener un contenido bilateral, una reforma institucional con una correspondiente adaptación de las mentalidades, costumbres y comportamientos, en suma, de la cultura política a los requisitos de buen funcionamiento de las instituciones, siempre que se quiera evitar que “reformular” signifique no mejorar, sino sólo cambiar. Por otra parte, las ideas que promueven reformas no siempre son ideas que valen, en términos de que hayan pasado ya su comprobación empírica. A veces las ideas de reforma, tan magníficas en teoría, muestran su ineptitud sólo cuando se les ha implementado.

Respecto a las candidaturas independientes, entiendo que ha correspondido a una demanda amplia. Por mi parte, soy un muy fuerte defensor de los partidos políticos y del sistema de partidos. Claro que la opinión pública y la ciudadanía a veces están marcadamente en la postura opuesta —abrir los canales de participación—, hablan del monopolio de los partidos; tienen todo el caudal de conceptos con una connotación negativa respecto de los partidos políticos. Por lo demás, los independientes se asumen como no políticos, apolíticos, etcétera. Pero no reconocen que los independientes también son políticos. Representan intereses, sobre todo sus intereses personales, y pueden intervenir en la medida que el electorado vote por ellos en el proceso político. Pueden dificultar el funcionamiento del sistema de partidos políticos o incluso llegar a destruirlo. Se puede observar esto en algunos países donde la crítica a los partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de la ciudadanía y de los grupos cívicos que apoyaron la idea de los independientes, llegó a los extremos y aun a destruir, en el caso de Venezuela, a una partidocracia —un concepto negativo con el cual se ha tratado de descalificar al sistema de partidos políticos—. Pero con la destrucción de los partidos se transita fácilmente a otro tipo de supuesta democracia, la participativa, que es sólo una forma de participacionismo dentro de una nueva estructura de poder, que es el nuevo autoritarismo plebiscitario.

El sistema de partidos políticos, su buena institucionalización y funcionamiento son una garantía de la democracia constitucional representativa

para América Latina, que tiene dificultades con los sistemas de partidos políticos y su institucionalización, además de problemas con ellos en cuanto a su estabilidad, representatividad y su democracia interna, y también respecto de la estabilidad en el voto. Pienso que favorecer esa idea de los independientes es contraproducente al propio desarrollo de los partidos y sistemas de partidos políticos bien institucionalizados en América Latina. En vez de resolver los problemas de representación, los complican.

JR: Y esto se dificulta aún más si se proponen mecanismos de democracia participativa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular...

DN: Sí, sin duda. Está comprobado que estos mecanismos de participación funcionan solamente cuando el sistema de partidos políticos está bien institucionalizado. Si no, pueden ser utilizados para destruir incluso el sistema de partidos políticos y llevar a un autoritarismo plebiscitario.

JR: ¿En México existiría ese riesgo?

DN: Por supuesto que sí. Esos mecanismos plebiscitarios no son una solución cuando el sistema de partidos políticos está en cuestión. Recientemente, en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, su empleo precipitó el derrumbe de la democracia representativa. El poder se entregó plebiscitariamente al presidente que iba a organizar una asamblea constituyente, que por su parte sustituía al poder constituido: el parlamento. Se promulgó una nueva Constitución, con un sistema político diferente: un presidencialismo mucho más fuerte, apoyado en elementos plebiscitarios, o sea, representativos convertidos en plebiscitarios. Y allí puede empezar toda una nueva distribución de los apoyos del Estado hacia la sociedad. Es el nuevo clientelismo en su función de garantizar mayorías plebiscitarias, en la medida en que el Estado puede disponer de medios económicos; como en el caso de Venezuela, de los ingresos del petróleo. Y Hugo Chávez

se ha apoderado de estos recursos del Estado. En Bolivia, la situación es muy diferente, pues las mayorías plebiscitarias provienen de la estructura étnica de la sociedad, siempre que se logre unir o mantener unido este voto. Evo Morales tiene el apoyo de los grupos étnicos de las comunidades originarias, pero este apoyo mayoritario puede perderse en la medida que aparezcan escisiones internas, es decir, competidores políticos en el seno mismo de las etnias mayoritarias.

JR: Hay académicos que apoyan estas ideas...

DN: Sí, sí.

JR: Porque son ideas populares e indican que los políticos lo están haciendo mal, y deben llegar los ciudadanos para sustituirlos y hacerlo mejor.

DN: Claro, pero esos académicos ignoran la historia. No se interesan por lo que está pasando actualmente en otros países. Piensan que Venezuela sigue siendo una democracia. Piensan sólo en el voto. El Estado de Derecho no les importa. No comparan bien. En suma, es un fácil academicismo.

Es importante conocer la historia del fenómeno participacionista en el mundo. El caso clásico es Francia, que en el siglo XIX fue marcada por la lucha entre el sistema representativo y el plebiscitario. Este último desembocó en varias dictaduras. Sólo al final del siglo fue posible establecer de forma duradera el sistema representativo, que hasta mediados del siglo XX excluyó cualquier mecanismo plebiscitario. Es importantísimo tomar en cuenta que en ningún lugar del mundo existe una democracia plebiscitaria. Y conviene considerar también a los teóricos clave de la política, como Max Weber, quien desencanta a la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea y sentencia textualmente que el instrumento específicamente cesarista es el plebiscito.

Frente a estas contundentes experiencias, por qué exponer a México a una situación de la que no se sabe cuál será el resultado. Existe, como he señalado en una conferencia dictada en el TEPJF,⁵ compatibilidad entre los elementos representativos y los plebiscitarios cuando un país cuenta con sistemas de partidos políticos bien institucionalizados. Suiza es el caso emblemático. Por otra parte, a veces confiar en el voto plebiscitario podría resultar fatal. En Europa, por ejemplo, podría resultar en que la pena de muerte se introduzca de nuevo o en que los inmigrantes tengan que regresar a sus países o que el euro se colapse ya. En una democracia representativa, el sistema de partidos políticos impide que tales temas políticamente sensibles se sometan a una consulta popular.

La valoración de los mecanismos plebiscitarios depende también del populismo presente en diferentes culturas políticas. En Latinoamérica, la tendencia hacia posturas populistas es mucho más fuerte que en Europa; el populista tiene mayores posibilidades de atraer votos. Las promesas mesiánicas tienen mayor cabida. Allí surge la gran oportunidad de los *outsiders*; por medio de los independientes quieren su gran oportunidad.

JR: Ellos también buscan el poder. Los independientes también buscan el poder.

DN: Claro. Aprovechan que los partidos políticos están siendo criticados, instrumentalizan esa crítica y quieren aprovechar la oportunidad. Pero su visión es de corto alcance. No ven el problema que les va a llegar cuando resulten elegidos, por ejemplo, como presidentes, dependientes en su desempeño de los partidos políticos que dominan el parlamento. La lucha de poderes está programada: o el camino hacia un régimen autoritario —una de las opciones— (como en el caso de Alberto Fujimori en

⁵ Publicada recientemente en Efrén Ríos Vega, ed. 2011. La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina. En *Tópicos Electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, 23-30. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Perú) o la incapacidad de gobernar —otro destino— (como en el caso de Carlos Mesa en Bolivia, destacado periodista de televisión, quien declaró en el instante mismo de tomar el poder que gobernaría sin partidos políticos). En todos los sistemas democráticos los partidos son los más criticados, pero eso no significa que tenga efectos positivos para el desarrollo democrático negarlos o liquidarlos de alguna manera o implementar instituciones que los desplacen, liquiden o que les dificulten el ejercicio de sus funciones en una democracia.

JR: Con lo que está comentando, ¿cuál sería su valoración de la democracia en América Latina y en México? Usted ha comentado que hay que fijarse en los aciertos, porque la democracia en América Latina ha avanzado a pesar de muchísimas dificultades.

DN: ¿Ha avanzado? Con excepciones, más bien se ha mantenido. Ha avanzado... bueno, en algunos países sí, que demuestran mayor estabilidad que antes, sobre todo en algunos que han sufrido experiencias difíciles, por ejemplo, Chile o Uruguay. Esas traumáticas experiencias dictatoriales fueron, al final, muy fructuosas para las democracias en su proceso de consolidación. Han facilitado consensos y concertaciones entre las fuerzas democráticas. Pero en otros países no ha habido avances; se puede hablar incluso de retrocesos. Por lo tanto, en el balance, hay que diferenciar entre países o grupos de países. En el ámbito diplomático, en la OEA, y también en el de las agencias internacionales de apoyo a la democracia, la tendencia es a no diferenciar y a suponer un desarrollo democrático general de Latinoamérica: eso no es cierto. Para citar libremente al venezolano Carlos Rangel, en un libro compilado por Octavio Paz,⁶ a los latinoamericanos no les gusta llamar las cosas por su nombre, se sigue nombran-

⁶ Paz, Octavio, *et al.* 1982. *Frustraciones de un destino: la democracia en América Latina*. San José: Libro Libre.

do democracias a países que ya no lo son. Esto es especialmente cierto para la diplomacia. Con motivo de la celebración del décimo aniversario de la Carta Democrática, el informe del secretario general ni menciona a Cuba como excepción entre las democracias. Es bien entendible que la OEA no diferencie. Empero, el observador crítico debe darse cuenta de los retrocesos en Venezuela, Bolivia y Nicaragua, donde se está lesionando la propia carta en muchos aspectos.

JR: Y eso también se traslada a los académicos, de nuevo.

DN: Exacto. A veces, los académicos tienen que portarse como diplomáticos. Precisamente los mejor dotados son los que están más expuestos a este cambio de camiseta, pues el financiamiento de sus proyectos de investigación proviene de instituciones internacionales o extranjeras, por ejemplo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), o de fundaciones o institutos en apoyo a la democracia en América Latina, como IDEA Internacional. Hablé hace unos días con el representante de una institución internacional que me decía, “Bueno, a mí no me cuesta mucho informar sobre los resultados de mi proyecto. Lo que a mí me cuesta es dar o fabricar el informe según las expectativas de quienes lo van a recibir. Eso me cuesta mucho porque tengo que medir mis palabras para que caigan bien”. Es comprensible que los informes sobre el desarrollo de la democracia en América Latina que enseñan su progreso se legitiman no tanto académicamente, pero sí legitiman el trabajo del experto y justifican que se gaste dinero en pro de la democracia en la región.

Por otra parte, hay muchos académicos comprometidos con los procesos políticos en marcha, incluso con estas tendencias poco proclives al desarrollo de la democracia representativa y a la protección del Estado de Derecho como asociado necesario del proceso democrático, de la legitimidad del poder. Confiesan también un optimismo acerca del desarrollo democrático y a veces se integran de forma activa en los procesos; en

su mayoría lo defienden implícitamente por simple descuido de la función crítica de la academia. Recientemente, me pasó que me pidieron cambiar el texto de mi conferencia para efectos de su publicación en una obra colectiva que documentaba todo el simposio, porque había criticado a la justicia electoral “de un país amigo”, como dijo el jefe de la institución. Por supuesto que no cedí a esta “sugerencia”, recordando las palabras de Alexis de Tocqueville cuando confesaba en un momento que no sería tan cobarde para no decir las cosas como él las veía. Circunstancias similares a éstas pueden influir en los análisis de los expertos.

JR: Usted mencionaba en un artículo que en Bolivia se dice que hoy el apoyo a la democracia ha aumentado, pero no se reconoce que se trata de otro tipo de democracia que ya no sería democracia.

DN: Exactamente, me refería a Latinobarómetro, a su último informe, en el que no se sabe distinguir entre diferentes modelos de democracia y no se toma en cuenta que obviamente ya hay diferentes modelos de democracia en América Latina. Uno puede cuestionarse si es que se puede seguir haciendo la misma pregunta sobre el apoyo a la democracia, dado que las respuestas positivas se refieren a objetos distintos, a uno u otro de los modelos. No se pueden juntar simplemente, pues en realidad la democracia representativa está en combate con la participativa, y la democracia participativa en realidad no es democracia, sino que es un tipo de autoritarismo electoral o plebiscitario. Latinobarómetro no sólo se equivoca, como lo ha demostrado Jorge Lazarte respecto de Bolivia, sino que está confundiendo a los demás.

JR: Y justo quisiera preguntarle, ¿por qué su interés en América Latina? ¿Por qué su interés en la ciencia política? ¿Por qué estudió ciencia política, profesor Nohlen?

DN: Por el interés en la política. Me entusiasmé por la ciencia política en un momento cuando incluso en Alemania todavía no se había establecido la ciencia política como disciplina. Junté diferentes estudios. Por ejemplo, estudié historia por un lado, con un profesor que estaba muy orientado hacia cuestiones sistemáticas, hacia enfoques menos narrativos, y derecho público por el otro.

JR: Eso no lo sabía.

DN: Era en la Universidad de Colonia, en el año de 1960. Solamente cuando fui a la Universidad de Heidelberg encontré un instituto de ciencia política en función, pero éramos muy pocos estudiantes y teníamos una estrecha relación con los profesores de entonces: Carl J. Friedrich (venía de Harvard por semestre alterno) y Dolf Sternberger. Me parece que cuando yo entré, éramos tal vez unos 10 o 15 estudiantes de ciencia política inscritos como materia principal, nada más. Los otros estudiantes venían de historia, sociología y de otras ramas de las humanidades y participaban en este u otro seminario de ciencia política. Estudié ciencia política por interés en la política, simplemente por interés, sin pensar en una carrera profesional.

JR: ¿Quiénes fueron sus principales maestros, los que lo orientaron más?

DN: Fueron dos. El primero, muy conocido por su aporte a la ciencia política en Alemania, uno de los fundadores de la disciplina en la Alemania de la posguerra, Dolf Sternberger, un teórico de la política (a él se debe, por ejemplo, el concepto de patriotismo constitucional), que al mismo tiempo estaba apegado a los estudios empíricos. El segundo fue Bernhard Vogel, en aquel tiempo un profesor asistente. Después sería político y ministro presidente (equivalente a gobernador) del estado de Renania Palatina, primero, y luego de Turinga. Con Vogel empezó mi interés en las

elecciones, porque él montó un proyecto de investigación sobre el tema en Europa; país por país. Participé en este proyecto tomando a España como mi país; añadí poco después a Portugal. En el correr de su desarrollo, Vogel me entregó la dirección del proyecto cuando él no estuvo más en condiciones de continuarlo por su carrera política. Entonces, lentamente comencé a dirigir todo este proyecto en condición de estudiante —eso hay que decirlo— a partir del año 1965, más o menos. Me doctoré en 1967, cuando tenía 28 años. Y lentamente empecé a contribuir con más informes sobre otros países europeos, como Italia u Holanda. De esta manera me formé, país por país, en estudios comparativos, porque pude conocer diferentes realidades en su relación con el objeto de investigación: el sistema electoral. Toda mi teoría de los sistemas electorales se basa en esas experiencias concretas. Por lo tanto, la comparación ha sido mi método desde el inicio de mis estudios; lo estoy practicando y enseñando como el método en ciencia política.

JR: ¿Y su interés por América Latina?

DN: Mi interés por América Latina tenía que ver, en primer lugar, con la comparación internacional, pues al terminar el proyecto sobre Europa desarrollamos uno más amplio sobre elecciones en el mundo. En segundo lugar, por haber escrito mi tesis de doctorado sobre la España del siglo XIX, me entusiasmó poder extender mis estudios hispánicos hacia América Latina. El puesto de representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile no sólo facilitó estos estudios, sino que fue una excelente oportunidad de conocer la política latinoamericana de cerca. Mi presencia allí cubrió el último año de la presidencia de Eduardo Frei padre, la de Salvador Allende y el derrumbe de la democracia chilena. Como representante con encargos regionales, pude visitar prácticamente todos los países latinoamericanos, reunirme con políticos y académicos, siempre también en la búsqueda de materiales para mis investigaciones. No conviene extenderme más en esto.

JR: ¿Y cuál sería, cuál cree usted que sería su mayor contribución al estudio y a la teoría de los sistemas electorales?

DN: Bueno, más allá del valor que atribuyo a la comparación en el estudio de los efectos que tienen los sistemas electorales, en primer lugar he intentado conceptualizar de manera precisa el término “sistema electoral” en cuanto a sus grandes alternativas. Cuando empecé a estudiar esa materia, se decía que el sistema mayoritario se definía por quien ganaba la mayoría de los votos. Y el sistema proporcional se definía de acuerdo con la distribución más o menos proporcional de los escaños entre los partidos políticos, según sus votos. Por lo tanto, respecto del sistema de mayoría se pensaba en el criterio de decisión, la mayoría, en cuanto al sistema proporcional en la composición partidaria del parlamento. Eran conceptos desiguales entonces. En el informe final del proyecto mencionado (*Elecciones en Europa*), publicado primero en 1969,⁷ propuse definir los conceptos de manera simétrica en dos niveles: a nivel de los principios de representación, en el sistema de mayoría se aspira a llegar a la formación de una mayoría en el parlamento; mientras que en el proporcional la idea es una composición porcentual. A nivel de los criterios decisorios, en el caso del sistema mayoritario, la mayoría es o relativa o absoluta, mientras que en el caso del sistema proporcional es una proporción calculada, por ejemplo, por medio de la cifra repartidora u otra técnica matemática proporcional. Establecí entonces una definición de dos niveles: por un lado, el principio de representación de mayoría o proporcional; por el otro, el principio de decisión igual de mayoría o proporcional. Para definir los sistemas electorales mi decisión fue tomar el principio de representación como primer criterio, el objetivo de contenido político. En un nivel más bajo se ubica el principio de decisión con carácter de medio. Allí aparecen los diferentes elementos técnicos para convertir votos en escaños. ¿Por qué

⁷ Una edición más amplia y actualizada, escrita en inglés, fue publicada en 2010 por editorial Nomos.

este orden? Porque permite clasificar mejor, dado que se puede llegar a una representación proporcional, aplicando también elementos de toma de decisión mayoritarios, como en el sistema alemán: allí tenemos a los uninominales, en los que la mayoría relativa decide, mezclados con otros elementos proporcionales para llegar a una representación proporcional (de tipo personalizado), y viceversa también. Mientras que al nivel de las reglas de decisión se pueden mezclar los diferentes elementos proporcionales y mayoritarios; esto se excluye a nivel de los principios de representación, pues los principios son contradictorios.

JR: Son incompatibles.

DN: Sí, mejor dicho incompatibles. Gráficamente se pueden establecer esos principios en un *continuum*, en el que constituyen los extremos. En el medio pueden situarse sistemas electorales no tan mayoritarios como el principio mismo en su cabal expresión. Lo mismo sucede en el lado proporcional del *continuum*, allí se puede alcanzar una proporcionalidad entre votos y escaños casi matemática, o lograr un grado de proporcionalidad que no corresponde a una exacta proporcionalidad, pero sí va en esa dirección. Es cierto, los principios no se pueden mezclar, pero se pueden diseñar los sistemas electorales para que correspondan más o menos al principio de representación como objetivo. Es el caso de los sistemas combinados. Ese fue mi aporte principal en la conceptualización de los sistemas electorales. El segundo que de mí conocen, obvio, es el contexto.

JR: Claro.

DN: Mi experiencia dice que el contexto es prácticamente determinante en el efecto que ejercen los sistemas electorales sobre el sistema de partidos políticos. Además, enfatiqué que hay una relación en dos sentidos entre el sistema electoral y el de partidos: son los partidos políticos los que toman la decisión respecto al sistema electoral. Los estudiosos

pensaban siempre en analizar la relación entre el sistema electoral y el de partidos políticos, tomando el primero como variable independiente y el segundo como variable dependiente. Duverger, Rae, Lijphart y Sartori tenían esta relación causal en mente. Empero, de la misma manera importa el efecto que tiene el sistema de partidos políticos sobre la opción en cuanto al sistema electoral. En esta relación inversa se puede ver también una cierta causalidad: el sistema pluripartidista tiende a optar por un sistema proporcional, mientras que el bipartidista tiende a inclinarse por un sistema mayoritario. Finalmente, hice hincapié en que el mismo sistema de partidos políticos influye en el efecto que tiene el sistema electoral sobre el de partidos. Por lo tanto, tenemos tres dimensiones de análisis: primero, la relación sistema electoral, sistema de partidos políticos; segundo, la relación sistema de partidos políticos, sistema electoral; tercero, el sistema de partidos políticos como factor en la relación causal entre el sistema electoral y el de partidos. Esas son las tres dimensiones que hay que estudiar. Eso también es un aporte mío: haber diferenciado el estudio de los sistemas electorales en esas tres dimensiones.

JR: Lo he escuchado decir también, alguna vez, que otra contribución importante suya fue la de incluir a países que no lo estaban en los estudios iniciales de los sistemas electorales.

DN: Es cierto, he tratado de ampliar el estudio de los fenómenos institucionales más allá del área europea y norteamericana, donde podía presumirse una cierta homogeneidad social, hacia países que eran diferentes de los europeos, en cuanto a su desarrollo, a sus estructuras sociales, a su cultura política. Una muestra de este cambio en la comparación internacional se puede observar en mi libro *Sistemas electorales del mundo*.⁸ Pude detectar la importancia del contexto en esa relación causal que fija el

⁸ Este muy elogiado libro fue publicado en 1981 por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

sistema electoral como variable independiente. Pude detectar que el mismo sistema electoral en diferentes contextos no sólo puede tener efectos distintos, sino diametralmente opuestos.

JR: Uno de sus libros, publicado por la UNAM, lleva el título de *El contexto hace la diferencia*.

DN: Cierto, ahí desarrollé sobre todo esa idea de que el contexto hace la diferencia. En cuanto al diseño de la investigación, lo importante respecto a este énfasis en el contexto era mi propósito de no sustituir la variable independiente —el sistema electoral— por la variable interviniente —algún factor del contexto (por ejemplo, la heterogeneidad social)—, sino mantener el mismo esquema causal para ver cómo influye el contexto como variable interviniente en la relación entre el sistema electoral y el de partidos políticos. El cambio de esquema, por ejemplo, estudiando el efecto de la heterogeneidad social sobre el sistema de partidos —que es también interesante, claro—, produciría la misma preocupación por el contexto, pues aparecería por cierto en esta nueva relación supuestamente causal una variable interviniente: obviamente, el sistema electoral. El cambio del esquema analítico entonces no tendría mucho sentido.

Respecto a los diferentes factores del contexto, he tratado de establecer un cierto catálogo de variables contextuales, dando a entender que ellas no son casuales, sino variables que se pueden estudiar sistemáticamente. En principio puede haber muchas variables de contexto, de modo que conviene diferenciar entre las que tienen realmente importancia en la relación causal que estamos estudiando... Ahora tenemos que terminar.

JR: Sí. Una pregunta que quisiera hacerle antes de terminar: el tema de sus vivencias en los procesos de reforma electoral en el mundo.

DN: Bueno. Mi primera experiencia fue en la transición española, en la que participé junto con Maurice Duverger en la primera reunión de la oposición al franquismo no intervenida por el régimen, en noviembre de 1976. Allí se discutió el sistema electoral y lo que convendría como sistema a la oposición democrática. Y en el mismo momento que discutíamos en el hotel Eurobuilding de Madrid, en las cortes franquistas se tomaba la decisión sobre la ley de reforma política. Mientras que Duverger enseñaba qué es la democracia, yo enseñaba las alternativas, los elementos y los efectos de los sistemas electorales. Cuando las cortes habían tomado la decisión al respecto, en el mismo momento pude interpretar y analizar el sistema electoral aprobado y tranquilizar a la oposición presente, en términos de que el sistema electoral no la iba a dañar, sino que era un sistema que le abría bastantes buenas perspectivas para una buena representación. Pude tranquilizar, sobre todo, a la oposición de las regiones de Cataluña, del País Vasco, etcétera, porque temían que se fuera a legislar una reforma en su contra, dado que la real oposición al centralismo autoritario franquista, más allá del partido comunista, venía de las regiones, de las “nacionalidades”. Era muy importante que el sistema electoral resultara según sus conveniencias. Había también una persona, Carlos Ollero, que transportaba prácticamente nuestras ideas, las preferencias del congreso de la oposición, hacia Adolfo Suárez y su equipo, de modo que este congreso y la formación de las ideas influyó también en la Ley de Reforma Política, sin que hubiera una participación formal. Yo conocía a Carlos Ollero. Sí, porque era un destacado politólogo, muy mayor. Discutía con él, pero no sabía en aquel momento que él era el mensajero de enlace con las cortes. Yo era muy joven, no tenía más que 36 años. Recuerdo que Ollero en una oportunidad me llamó a mí, “el joven alemán”, y al por supuesto muy respetado Duverger, “el viejo francés”. Se refería con esto no sólo a la diferencia de edad, sino también a la manera de contribuir al debate.

Otra oportunidad muy linda fue en Venezuela, con la reforma del año 1987 u 88; no recuerdo bien. Ahí, el Partido Demócrata Cristiano (COPEI,

Comité de Organización Política Electoral Independiente) presentó una propuesta de reforma al estilo alemán (sistema proporcional personalizado) que le gustaba en algo también al Partido Acción Democrática (AD), pero que no quería aceptarla fácilmente porque no emanaba de una iniciativa suya. Más allá de dar una conferencia en la respectiva comisión del Congreso Nacional, me reuní con el experto en materia electoral del Partido Socialdemócrata, de apellido Barrios.⁹ Era un especialista increíble en la materia que conocía los sistemas electorales fantásticamente bien. Tuvimos un almuerzo de trabajo entre nosotros dos, y nadie más. Lo convencí de aceptar la reforma por parte de AD, y finalmente la reforma se aprobó.

Para no extenderme demasiado, sólo un caso más y tal vez el de mayor interés para usted: México. Tuve una reunión con el presidente Zedillo,¹⁰ sin que recuerde bien todos los detalles. Pero algo recuerdo bastante bien: yo insistía, como simple consultor, que en la medida de lo posible él tendría que hacer, a mi modo de ver, una “reforma definitiva”. Ese era mi concepto espontáneo, y así salió también en la exposición de motivos de la reforma de 1996.

Yo entendía en ese momento el concepto de “reforma definitiva” como una reforma que llevaba realmente a elecciones libres y honestas, que rompía con reformas que significaban un paso en dirección hacia un mayor pluralismo y otro paso o dos para seguir manteniendo o fortaleciendo el poder del PRI. Que rompía con el fraude o el supuesto fraude electoral. Claro que el joven del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ¿cómo se llama?

JR: Lorenzo Córdova.

DN: Sí, Lorenzo, mostró en un trabajo sobre la reforma electoral y el cambio político en México que la reforma y el cambio en sus raíces provenían

⁹ Gonzalo Barrios, cofundador de AD, ex presidente del partido, ex candidato presidencial, entre otros cargos.

¹⁰ En julio de 1996.

de los años 70. Pero no consideraba que en el mismo momento, cuando el PRI daba un paso adelante, trataba por algún otro mecanismo...

JR: ¿Compensar?

DN: ¡Compensar!

JR: Eso no se menciona en la literatura o se menciona muy poco.

DN: De verdad, uno ve que las reformas anteriores a la de 1996 siempre llevaban añadido algo que era más bien oculto. Que al mismo tiempo que parecían abrir un poco, cerraban en otra parte, de modo que el autoritarismo perfecto, citando a Mario Vargas Llosa, se mantenía con esas mismas características de las reformas. En mi conversación con el presidente yo tenía en mente esos antecedentes y este análisis. No pensaba en una reforma que le diera el último toque a las reformas anteriores, sino en una reforma distinta que hiciera una diferencia con todas las anteriores. Tampoco pensaba en una reforma para todos los tiempos. Ese es el supuesto de Lorenzo, lo que él conecta con el concepto de “reforma definitiva”, para en fin desestimarlos. Repito: mi idea era romper con el tipo de reformas que había habido en el pasado. Y la forma de hacerlo era que se aprobara una reforma que fuera reconocida por todos los partidos y que llevara realmente a elecciones libres y honestas, incluso con la perspectiva de que la oposición pudiera ganar las elecciones. Una reforma definitiva en ese sentido.

Claro que en aquel momento, ni él (Zedillo) ni yo pensábamos que la oposición fuera capaz de ganar las próximas elecciones presidenciales. Mi convicción en ese momento era que el PRI iba a ganar de todas maneras, pero me equivoqué — me parece que no para mal, pensando en la transición democrática que en un inicio generalmente se fortalece por medio de la alternancia política—. El pronóstico acertado hubiera requerido que el PRI presentara un buen candidato, pero no lo tenía.

JR: Y ya en 1997 ganó la oposición conjunta la mayoría en la Cámara de Diputados.

DN: Más bien el PRI perdió la mayoría, porque la oposición estaba dividida. El resultado iba a complicar el ejercicio de gobierno. Perdió la mayoría absoluta en el parlamento y después la presidencia; dos elecciones que confirmaban que se había legislado una “reforma definitiva”, la que ocasionó la transición a la democracia en términos de poder.

Retomando su pregunta inicial y ampliando mis consideraciones, en muchas oportunidades me han llamado para estar presente en otros países, por ejemplo, en Uruguay en los 80 y recientemente en Chile. Pero las reformas no resultaron siempre. Hay que saber que, empíricamente hablando, la gran mayoría de las reformas del sistema electoral en democracia fracasan; una tesis mía de los años 80 que se ha confirmado. El mejor ejemplo es Gran Bretaña, donde ya ha habido varios intentos de cambiar el sistema de mayoría relativa. Siempre han fracasado. Ha habido grandes comisiones para reformar el sistema electoral, pero las reformas no han resultado y eso es muy paradigmático para muchos países. La experiencia internacional es que las grandes reformas, en cuanto a sistemas electorales, son pocas. Hay pequeñas reformas dentro del sistema electoral, dentro del tipo de sistema establecido, eso sí. Muchos observadores no notan la diferencia entre esas pequeñas reformas que no cambian el tipo de sistema electoral y las grandes reformas que lo cambian; que pueden conducir también a otro tipo de sistema de partidos políticos. Hay que diferenciar. Quien no distingue bien dice que hay un sinnúmero de reformas electorales. No es cierto. Son pocas las reformas que hacen una diferencia.

JR: Justo ahora, en México, hay quien propone desaparecer o disminuir a los diputados de representación proporcional...

DN: Mi opinión es no cambiar. Ésa es mi opinión, no cambiar el tipo de sistema electoral.

JR: El sistema electoral actual en México tendría que seguir funcionando como es.

DN: Sí, seguir con ese mismo sistema. De repente aparece algún académico o intelectual que dice: “vamos a la representación por mayoría” (el sistema estadounidense). Al mismo tiempo se pide mayor participación, integración de independientes, etcétera. ¿Cómo compaginar eso? No se puede, porque si se quiere introducir un sistema mayoritario, se pierde en representación y participación. Empero, en México es necesario que algún elemento de proporcionalidad siga vigente, porque si no, se destruyen por medio del sistema electoral esas nuevas tendencias de dar mayor representación a los partidos políticos pequeños —un objetivo que convence, por lo menos en teoría; en la práctica sabemos que no es tan fácil, porque hay topes de representación, las barreras de entrada que impiden “una representación caótica”—. Por su equilibrio, es mejor seguir con el sistema segmentado y no pensar tanto en el modelo de Estados Unidos, donde rige el sistema de mayoría relativa, igual que en Inglaterra.

En términos comparativos, los sistemas de mayoría están a la deriva. La mayor parte de los sistemas electorales son proporcionales, sobre todo en las democracias bien establecidas; son proporcionales, aunque no logran una proporcionalidad exacta. Se orientan hacia una representación proporcional. No es la proporcionalidad como fórmula matemática, sino es la dirección, la tendencia hacia donde opera el sistema electoral.

JR: Entonces, ¿una reforma en ese sentido pudiera ir en contra de la tendencia mundial?

DN: Comparativamente, en las últimas reformas prácticamente no hay regreso de un sistema proporcional o combinado a uno de mayoría, salvo en una dictadura. Si ha habido un desarrollo hacia la proporcionalidad, se ha conservado. Incluso la tendencia general ha sido ampliarla, como ha

sucedido en el pasado también en México. Ahí tienen el sistema mayoritario para una parte y el sistema proporcional para otra parte de los escaños. Es una buena combinación. No conviene cambiar algo que por experiencia comparativa convence. El efecto político del sistema vigente compagina bien los resultados mayoritarios con la inclusión minoritaria, es decir, de otras tendencias presentes en el debate nacional, de mayor representación, de mayor participación, etcétera.

Sobre esta base, me parece que se puede defender bien el sistema vigente, dado que permite que esas nuevas tendencias tengan cabida en el parlamento. En vez de prohibirles expresarse políticamente por medio del sistema electoral, es preferible que el sistema electoral ofrezca las posibilidades, para ver si esas tendencias reales en la sociedad alcanzan una fuerza real en los votos para poder ingresar al parlamento. Es una gran señal de apertura del sistema y estoy, en términos generales, a favor de permitir lo particular, siempre y cuando no se destruya, como ya hemos enseñado antes, el sistema de partidos políticos por un participacionismo que puede tener fatales consecuencias. Siempre hay que tener en cuenta esa ambivalencia de lo institucional. El participacionismo es en cierto sentido peligroso, porque, dependiendo del contexto, puede caer en lo que sentencia el filósofo Kant: la idea es buena, pero no vale para la práctica.

JR: Y en este sentido, quizá para terminar, un mensaje que quisiera dar a los alumnos, a los más jóvenes, a los que están iniciando sus estudios de ciencia política o de ciencias sociales.

DN: Para sintetizar lo que he formulado en mi libro *¿Cómo estudiar ciencia política?*,¹¹ mi sugerencia sería estudiar la ciencia política principalmente en torno a tres consideraciones. Lo primero es estudiar la ciencia política comparativamente. El que sólo conoce su propio país, no lo conoce bien. Solamente por comparación se conocen las características,

¹¹ La editorial Marcial Pons lo publicará en 2012, en coedición con el TEPJF.

las peculiaridades del propio caso. En segundo lugar, tomar muy en serio el contexto: los objetos de investigación en su relación causal (por ejemplo, los efectos de los sistemas electorales) no se entienden bien sin tomar en cuenta el contexto. De nuevo, su importancia no se concibe sólo conociendo el propio país. Solamente con el estudio de otro caso se entiende que México tiene un contexto específico que importa mucho al medir o evaluar las instituciones y su funcionamiento. El contexto de la cultura política, por ejemplo, puede mostrar que instituciones que tienen éxito en un país no lo tendrán en otro.

JR: O sea que el propio contexto se tiene que evaluar de manera comparativa.

DN: Exactamente. Y el tercer elemento es la diferenciación: saber distinguir bien; por ejemplo, distinguir entre diferentes modelos de democracia. Dado que se da por sentado que América Latina actualmente cuenta sólo con democracias, sin esta diferenciación no se entiende por qué en algunos países el Estado de Derecho ya no funciona, ya no existe. En esas otras “democracias” precisamente no encaja el Estado de Derecho, porque ya no son “democracias electorales”, sino “autoritarismos electorales”. Sin diferenciar bien se deja de lado algo que es muy importante, tal vez más importante que la propia democracia, que es la vigencia del Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos que dependen del Estado de Derecho, y la igualdad frente a la ley, que también depende del Estado de Derecho.

El estudioso de la ciencia política va conocer que respecto del concepto de democracia, en América Latina se está pensando mucho en el igualitarismo en el ámbito económico, pero en primer lugar importa, a mi modo de ver, el igualitarismo respecto de la persona humana, la igualdad frente a la ley, la libertad que a uno le ofrece la democracia constitucional representativa, y la legalidad, la sumisión de los poderes públicos a la ley;

es decir, la vigencia del Estado de Derecho. Incluye, por ejemplo, la seguridad de que a mí no me va a buscar la policía por la noche por algo que tiene que ver con la política, con mis convicciones, por algo que he pensado o dicho. El Estado de Derecho es fundamental, aunque bastantes veces se pierde de vista, porque es lo común y corriente donde éste rige; salvo cuando de repente se pierde esa condición en nuestra vida, entonces se valoran de nuevo las libertades y garantías del Estado de Derecho. No diferenciar entre estados en los que el Estado de Derecho es un objetivo fundamental —parte del concepto mismo de la democracia— y estados que lo niegan y lesionan la legalidad, es una gran falacia.

Por lo tanto, hay que saber diferenciar y conceptualizar bien; eso es muy importante. Es necesario en el estudio serio de la ciencia política. Es intrínseco a la disciplina como ciencia. En los medios de comunicación a menudo no se diferencia. Justamente, el no diferenciar significa vender más, pero desde la academia hay que diferenciar, porque allí la lógica es la ciencia, es el análisis, es el conocimiento y no la venta, no la ganancia. La opinión se vende por la parcialidad, por la exageración. Las lógicas son diferentes y eso se comprueba en la forma en que se diferencia.

JR: Y usted también ha dicho que hay que pasar de la cultura de la opinión a la cultura del argumento.

DN: Sí, bueno, es otra expresión de la misma idea de pensamiento. La opinión es liviana, emocional y se vende bien; el argumento es más duro, racional, a veces pesado, y aunque lógico, es mucho más difícil de captar. El ejercicio del argumento es costoso, pero al final rinde mucho más para el individuo y mucho más para el país. Con la pura opinión no se puede gobernar bien un país; con la emoción tampoco. Con la racionalidad sí, siempre que no se pierda de vista lo histórico, el contexto. Con los argumentos se puede convencer a la gente que hay cierta racionalidad, y con el compromiso. El compromiso es un fenómeno de la racionalidad. La

emocionalidad es más subjetiva; en política se asocia con el personalismo y la intolerancia. Dejar al otro de lado sin aceptar su postura, incluso denigrarlo, eso proviene de la emocionalidad. La emocionalidad lleva también a la desconfianza. Con la racionalidad sí se reconoce el derecho del otro a opinar, a tomarlo muy en serio, a respetar e integrar sus intereses. Esa mentalidad hay que aprenderla de joven, y si eso no se enseña en alguna parte, el joven no la puede interiorizar y practicar como ciudadano. Tengo la esperanza de que los jóvenes estudiosos de la ciencia política en sus planteamientos críticos a la política aprendan a comportarse de otra manera y no solamente a repetir, cuando les toque hacer un día política, cuando tengan que ejercer la política como profesión.

JR: Muchísimas gracias.

