

Calidad del Estado de derecho y cambio institucional: reforma electoral *vs.* reforma judicial en México y Chile

85

Quality of the Rule of Law and Institutional Change:
Electoral Reform *vs.* Judicial Reform in Mexico and Chile

Alicia Gómez*

RESUMEN

El artículo pretende contribuir a explicar las diferencias de calidad del Estado de derecho entre México y Chile a partir de su evolución institucional durante las décadas del 90 y del 2000. Observando la secuencia, el contexto y las estrategias del cambio institucional, muestra que mientras en Chile se privilegiaron las reformas judiciales sobre las electorales, en México sucedió lo contrario. El estudio sugiere que una secuencia de cambio institucional que durante la transición y los primeros gobiernos democráticos privilegia las reformas electorales sobre las relacionadas con el Estado de derecho, a la larga resulta desfavorable para la elevación de la calidad de este último.

Palabras clave: calidad de la democracia, calidad del Estado de derecho, Estado de derecho en México, Estado de derecho en Chile, cambio institucional en México, cambio institucional en Chile

ABSTRACT

This article tries to help to explain the differences in the quality of the rule of law between Mexico and Chile beginning with its institutional evolution along the 90s and 2000 decades. Analyzing the sequence, the context and the strategies of the institutional change, it shows that while in Chile the judicial reforms was privileged over the electoral ones, in Mexico happened the contrary. The study suggest that a sequence of institutional change that during the transition and the firsts democratic governments put the accent in the electoral reforms over the those related with the rule of law, in the long run results unfavorable to the quality of the latest.

Key words: Quality of Democracy, quality of the Rule of Law, rule of Law in Mexico, rule of Law in Chile, institutional change in Mexico, institutional change in Chile

Artículo recibido el 13 de enero de 2016
y aceptado el 29 de abril de 2016

* Investigadora del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, cuenta con doctorado en Ciencia Política por la FLACSO México. Sus líneas de investigación son Instituciones y cambio institucional y, Consolidación y calidad de la democracia. Contacto: alialigomezl@gmail.com

Introducción

Una de las dimensiones que presentan mayores problemas de calidad en las democracias latinoamericanas es la del Estado de derecho (Morlino, 2013), y mientras que Chile es uno de los que tienen mejor desempeño en esta materia, México, por el contrario, muestra uno de los niveles más bajos. Este artículo presenta un análisis del cambio institucional en estos países, relacionado con ciertas dimensiones, con el fin de establecer en qué medida permite explicar las diferencias en los niveles de calidad. Dado que una de las subdimensiones clave del Estado de derecho es la del sistema judicial, el estudio se centra en su evolución institucional *vs.* la evolución de las reformas electorales, ya que estas últimas son las típicas reformas que obligadamente se presentan en un proceso de transición y consolidación democrática. El estudio se centra en la secuencia, el contexto y las estrategias de cambio institucional durante las décadas del noventa y del 2000, para explorar su relación con los niveles actuales de calidad del Estado de derecho en México y Chile.

Calidad de la democracia y cambio institucional

Se ha señalado que para que el enfoque de la calidad de la democracia sea capaz de desarrollar mayores alcances explicativos se requiere indagar cómo han cambiado y evolucionado, durante las últimas décadas, las jóvenes democracias latinoamericanas y establecer los determinantes principales de tal evolución (Morlino, 2013: 54). Analizar el cambio contribuiría al desarrollo de una teoría más profunda y una mejor explicación de los buenos o malos niveles de calidad. Sin embargo, no existe una propuesta bien desarrollada sobre cómo estudiar esa evolución, ya que sería deseable que dicho análisis no se limitara al recuento de la trayectoria de los indicadores de calidad en las distintas dimensiones usualmente consideradas. Además de eso, habría que considerar con cierta profundidad de qué manera se han producido los principales cambios institucionales que han dado lugar a que las democracias actuales en el continente latinoamericano encaren los problemas que enfrentan.

El cambio institucional es un tema complejo y el desarrollo de una teoría del cambio representa de alguna manera una tarea pendiente para la ciencia política. Sin embargo, sobre la materia existen acercamientos

importantes dentro del institucionalismo y reflexiones interesantes en la literatura sobre democratización. Para organizar la discusión nos valdremos de las tres formas de considerar la dimensión temporal en los procesos de consolidación que proponen Schmitter y Santiso, quienes advirtieron sobre la necesidad de incorporar debidamente este aspecto en los estudios sobre consolidación y calidad de la democracia (Schmitter y Santiso, 1998; Schmitter, 2003). Según dichos autores, algunos de los problemas derivados de esta carencia son que al hablar de consolidación de la democracia no se tiene un conocimiento relativamente claro sobre la secuencia ideal para la realización de reformas (Schmitter y Santiso, 1998); se carece de una suerte de plan de vuelo para que los actores políticos involucrados sepan qué reformas se deben priorizar y cuáles dejar para después, lo cual no contribuye al éxito de los procesos de democratización debido a que estos dependen no solo de qué decisiones se toman sino cuándo y cómo se manipula el tiempo (Schmitter y Santiso, 1998: 71). De esta forma, Schmitter y Santiso (1998) proponen considerar el tiempo de tres maneras distintas: el tiempo, es decir el momento en que se realizan los cambios, el *timing* o su secuencia, y el *tempo*, o la duración del proceso de consolidación de los patrones de interacción introducidos por la transición. En este estudio nos interesan particularmente las dos primeras formas: el tiempo y la secuencia.

El “tiempo” se refiere al momento en que se realizan los cambios, es el “cuándo”. Omitir este elemento en los estudios sobre calidad de la democracia ha llevado, según Schmitter (2003), al anacronismo, pues se le exige a las neodemocracias lo que a las clásicas llevó 100 años construir. El “cuándo”, como aspecto clave del éxito, tiene diferencias importantes entre las distintas olas democratizadoras. Por ejemplo, en comparación con las democracias clásicas, los democratizadores de la cuarta ola son distintos en relación con esta variable: tienen menos tiempo para la elección y la realización de reformas por la gran cantidad de demandas, los ciudadanos están mejor organizados y son más demandantes, la mayoría de los políticos son profesionales y defienden las reglas que les permitieron llegar al poder, hay mayor diversidad de clivajes sociales y al mismo tiempo menos oportunidad para la experimentación institucional debido al contexto internacional (Schmitter, 2003). Las ventajas para estas últimas “olas” democratizadoras son que pueden aprender de los errores anteriores y que existen mayores canales informales para la promoción de derechos (Schmitter, 2003: 76).

El cuándo, entonces, implica considerar el contexto del surgimiento, del cambio y del desempeño institucional. Algunas vertientes del institucionalismo, particularmente el histórico pero también el racional, han contribuido al análisis del contexto en relación con la institución. Para los institucionalistas históricos, el contexto histórico y político amplio juega un papel analítico en varios sentidos: incide en el impacto efectivo de una institución (Thelen, 2002), define las condiciones del análisis, proporcionando datos sobre hechos empíricos observables que se convierten en materia y problemas de investigación y es, de hecho, una de las fuentes principales de la explicación (Thelen, 2002); además, estudia configuraciones organizacionales amplias y coyunturas buscando ver el escenario completo (Pierson y Skocpol, 2008). El institucionalismo racional también tiene una propuesta donde el contexto de la institución es relevante. El enfoque configuracional de Ostrom (1986) supone analizar a las instituciones en relación con otras, pues asume que estas no funcionan de manera aislada sino en niveles múltiples, que se interrelacionan no siempre de manera armónica pues pueden ser contradictorias, generando cursos de acción contrarios y conflictos que deben ser negociados y donde interviene una diversa capacidad vinculante de las instituciones. Los estudios dentro de la línea de las *narrativas analíticas*, por su lado, consideran el contexto para establecer premisas sobre las preferencias de los actores, para elaborar preguntas y problemas de manera no únicamente deductiva sino también partiendo de la complejidad y particularidad del caso en estudio (Bates, Greif, Levi, 1998, Thelen, 1999).

El *timing* se refiere a la secuencia en la realización de cambios y reformas. No se puede hacer todo al mismo tiempo, se debe controlar la agenda política. Si bien no existe una fórmula para saber qué hacer primero y qué después, se ha sugerido que se debería empezar con aquellas reformas que tendrían efectos negativos, por ejemplo, las económicas, o al menos nunca realizarlas al mismo tiempo que las políticas (Schmitter y Santiso, 1998: 77-80). Pero incluso en argumentos tan generales no hay acuerdo, pues para los “transitólogos” se deben privilegiar las reformas políticas para aprovechar el “momentum” y dejar las económicas para después (Schmitter y Santiso, 1998: 77-80).

El estudio de la secuencia y sus efectos en la creación de instituciones ha sido uno de los temas centrales del institucionalismo histórico. Para este enfoque, instituciones creadas en distintos momentos son producto de distintas alianzas políticas y distintos contextos políticos

(Thelen, 1999). Esto implica que las diversas instituciones que coexisten en un momento dado pueden implicar y sobreponer distintas lógicas políticas, las piezas no siempre embonan ni se refuerzan mutuamente. El orden o secuencia temporal en el que suceden las cosas importa como fuente de explicación, no solo el mostrar su existencia en determinado momento (Thelen, 2002). Secuencia y temporalidad son observadas incluso dentro de una misma coyuntura, pues se ve la interacción de efectos entre distintos procesos que se desenvuelven de manera diferente en diferentes momentos. De hecho, el análisis secuencial es una forma de análisis causal. Un ejemplo de este tipo de análisis son los estudios sobre la relación entre burocratización y democratización, donde se muestra la importancia de la secuencia de aparición de una institución en relación con otra. Dependiendo de cuál proceso se desarrolle primero, habrá un impacto entre el tipo de partidos que emergerán: patronales o programáticos (Thelen, 2002).

Los estudios sobre calidad de la democracia no han carecido de alguna consideración sobre el cambio y la dimensión temporal. Al menos implícitamente, proponen cierta secuencia o *timing* ideal para la realización de reformas, pues sugieren que hay ciertas dimensiones que resultan más relevantes y que tienen algún impacto sobre los niveles de calidad de las otras. Se presume que la explicación de las diferencias entre los niveles de calidad de las democracias latinoamericanas puede estar relacionado con dimensiones clave, como la del Estado de derecho (Morlino, 2013, Barreda, 2011).¹ Esta dimensión destaca debido a que parece tener un peso particular en el incremento de la responsividad y de la rendición de cuentas. La satisfacción ciudadana aumenta con el Estado de derecho y este también fortalece y facilita la rendición de cuentas (Morlino, 2013). A su vez, el Estado de derecho podría estar determinado de manera importante por el nivel de calidad de una subdimensión en particular, la del sistema judicial, aunque también por la tradición legislativa y burocrática de cada país (Morlino, 2013). La consideración hipotética del mayor peso de ciertas dimensiones y subdimensiones sobre otras, como determinantes para la calidad de la democracia, supondría la necesidad

¹ Uno de los enfoques más utilizados para el estudio de la calidad de la democracia en América Latina, y el más completo por el número de dimensiones, es el de Morlino (2013), el cual comprende: Estado de derecho, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas interinstitucional, participación, competencia, libertades, igualdad y responsividad.

de la existencia previa de reformas institucionales relacionadas con esas dimensiones relevantes, es decir, implicaría una determinada secuencia en la realización de reformas durante el proceso de transición y consolidación. Sin embargo, como bien lo señala Morlino, se trata de conjeturas, pues se requiere de investigación más profunda para averiguar sobre la relación entre las distintas dimensiones y subdimensiones de la calidad de la democracia (Morlino, 2013). Hacen falta estudios comparados que consideren el contexto y la secuencia en la realización de ciertas reformas en países con buenos y malos niveles de calidad, para observar el impacto de las reformas iniciales sobre las posteriores. Asimismo, refiriéndonos brevemente al *tempo*, se tendría que estudiar de manera comparada la forma en que operan a lo largo del tiempo las instituciones producto de tales reformas y los cambios que experimentan. Como parte de ello, habría que considerar la presencia de conflictos alrededor de la institución y sus reglas, las coaliciones a favor y en contra y las formas de cambio gradual que la fortalecen o la debilitan, para explicar con mayor profundidad sus niveles de calidad en la actualidad. En otras palabras, las determinantes de la evolución de la calidad de la democracia, de las que habla Morlino (2013), pueden estar relacionadas con el contexto y el *timing* de las reformas, por un lado, así como con la operación de las instituciones, donde en lugar de una retroalimentación positiva pueden darse procesos de cambio gradual resultado de la presencia de conflictos entre las coaliciones políticas relacionadas con la institución.

Conviene hacer una última consideración acerca de estas tres dimensiones temporales que distinguen Schmitter y Santiso (1998). Es presumible que los tres aspectos estén relacionados y se puedan afectar de manera mutua. Una secuencia o *timing* adecuado en la realización de reformas debería suponer la consideración del tiempo o el contexto en el que se harían para alcanzar mayor éxito, por un lado, y por otro, la velocidad con que ciertas reformas alcancen su consolidación o el mejor desempeño en el *tempo* se verá afectada no sólo por el *timing* con el que fueron realizadas sino también por el momento de su realización.

Calidad del Estado de derecho en México y Chile

Los estudios más recientes muestran diferencias relativamente claras entre la calidad de la democracia en México y en Chile. Mientras que este

último es uno de los tres países latinoamericanos con los mejores niveles, México se encuentra en una posición intermedia. Pero además, se puede observar un desempeño hasta cierto punto opuesto en lo que se refiere a las dimensiones en las que se tiene buena o mala calidad. Siguiendo la distinción de Mazzuca (2010), mientras que Chile muestra un buen desempeño en las dimensiones relacionadas con el ejercicio del poder, pero no tan bueno en las que corresponden al acceso, en México sucede lo contrario, sus niveles más altos de calidad están en las dimensiones que tienen que ver con el acceso mientras las que corresponden al ejercicio del poder muestran una mala calidad (véase cuadro 1).

Cuadro 1. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y CHILE DESDE 2010

PAÍS/ DIMENSIÓN	E. D.	P.	R.	R. E.	R. I.	C. P.	D.	I.
México	Mal ^{**}	Regular [*] Bien ^{**}	Mal [*]	Regular [*] Bien ^{**}	Regular [*] Mal ^{**}	Regular [*] Bien ^{**}	Regular ^{**}	Regular [*]
Chile	Bien [*]	Bien [*] Mal ^{***}	Bien ^{**}	Bien [*] Regular ^{***}	Bien ^{***} Regular [*]	Regular [*]	Bien [*]	Regular ^{***}

E. D. = Estado de derecho y combate a la corrupción; P. = participación; R. = responsabilidad; R. E. = rendición de cuentas electoral; R. I. = rendición de cuentas interinstitucional; C. P. = competencia política; D. = derechos políticos y civiles; I. = igualdad.

Fuente: elaboración propia a partir de: Morlino, 2013^{*}, Holzner, 2011^{**}, Ruiz, 2011^{***}

Entre las dimensiones que se relacionan más con el ejercicio que con el acceso al poder destaca la diferencia de desempeño en cuanto al Estado de derecho, donde Chile muestra un buen nivel de calidad (Morlino, 2013) mientras en México vemos lo opuesto (Morlino, 2013, Holzner, 2011). Adicionalmente, la responsabilidad, dimensión que según Morlino (2013) depende relativamente de la calidad del Estado de derecho, también muestra un comportamiento positivo en Chile pero negativo en México. En cuanto a la dimensión de los derechos políticos y civiles, que estaría relacionada con el Estado de derecho aunque en este caso evaluado desde el punto de vista del ciudadano, se observa también un desempeño opuesto en los dos casos observados. Asimismo, la rendición de cuentas interinstitucional muestra un comportamiento relativamente de mejor calidad en Chile que en México. Sin embargo,

si consideramos dimensiones como la rendición de cuentas electoral y la competencia política, relacionadas más bien con el acceso y no con el ejercicio del poder (Mazzuca, 2010), ambos casos muestran un desempeño aceptable pero con cierta superioridad para el caso de México, particularmente en lo que se refiere a la participación y la competencia política. Finalmente, si consideramos una dimensión no de naturaleza procedimental sino más bien relacionada con el contenido de las políticas y acciones de gobierno, como es la dimensión de la igualdad, podemos ver que los dos países muestran problemas semejantes.

Recurriendo al modelo de Levine y Molina (2011) para el estudio de la calidad de la democracia, Holzner (2011) considera que en el caso mexicano, pese a que la transición y la consolidación han sido relativamente exitosas, la calidad de la democracia es baja debido a ciertas particularidades de su transición. Dicho estudio distingue, un tanto en la línea de Mazzuca (2010), entre transiciones que cambian las reglas de quién gobierna, es decir, las reglas del acceso al poder, y transiciones que cambian las relaciones entre las instituciones del Estado y los grupos sociales, es decir, transiciones hacia la rendición de cuentas, o transiciones de las formas del ejercicio del poder. Sin lo segundo, las nuevas democracias tienen un vacío entre lo que se aspira a hacer y lo que realmente se hace. Tal sería el caso de México, según Holzner (2011). Así, mientras que entre las fortalezas de la democracia mexicana se encuentran sobre todo las elecciones libres y justas, la libertad de expresión y asociación y la igualdad de los ciudadanos para participar en procesos políticos, sus puntos problemáticos están en una suerte de debilidad institucional, o, en otras palabras, la forma en que funciona “en la práctica” el sistema político, es decir, con un bajo Estado de derecho, baja protección de derechos civiles y políticos y un bajo combate a la corrupción, entre otros problemas (Holzner, 2011).

Además de los estudios sobre la calidad de la democracia, otras fuentes confirman esa asimetría entre México y Chile en cuanto a su desempeño institucional en las materias mencionadas. Según los indicadores de AGI (cuadro 2) mientras que durante los últimos años el desempeño de Chile podría considerarse muy bueno en Estado de derecho, el de México ha sido deficiente. También se observa una diferencia en el mismo sentido en cuanto al papel del poder Judicial y su capacidad para limitar al Ejecutivo. Pero, sobre todo, en lo tocante a políticas anticorrupción, la diferencia se podría considerar dramática.

Cuadro 2. ESTADO DE DERECHO Y OTROS INDICADORES DE DESEMPEÑO, MÉXICO Y CHILE, 2008-2012.

INDICADOR/PAÍS	CHILE	MÉXICO
Estado de derecho I-10	9.3	5.8
Rendición de cuentas (percentil)	25	47
Límites efectivos sobre el gobierno por la legislatura 0-10	7.8	7.2
Límites efectivos sobre el gobierno por el judicial 0-10	6.6	4.9
Límites efectivos sobre el gobierno por auditores independientes 0-10	7.6	4.9
Implementación de políticas anticorrupción I-10	9	4

Fuente: elaboración propia con datos de AGI Data.

En suma, diferentes estudios y diagnósticos de factura reciente coinciden en que hay una clara diferencia en el desempeño de México y Chile en relación con el Estado de derecho y aspectos relacionados, como el combate a la corrupción. Mientras el primero muestra una calidad deficiente, el segundo tiene uno de los mejores desempeños de la región. Por el contrario, si observamos dimensiones relacionadas con el acceso al poder, el desempeño de México es levemente superior al de Chile.

Cambio institucional en los noventa en México y Chile

Durante los años noventa, México y Chile tuvieron un comportamiento inverso en lo que se refiere al cambio institucional, que parece coincidir con el desempeño actual en cuanto a la calidad de sus democracias. Mientras que Chile se dedicó a realizar reformas relacionadas con el combate a la corrupción y con el sistema de justicia, dejando de lado el tema electoral y de participación política, México hizo lo contrario, las principales reformas de la década se concentraron en el tema electoral mientras que en aspectos relacionados con el Estado de derecho hubo apenas una limitada reforma en el tema judicial.

La transición mexicana transcurrió durante finales de los ochenta y los noventa con el tema de la lucha contra el fraude electoral en el centro de la agenda. La presencia de un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), con una trayectoria de más de cuatro décadas a lo largo

Cuadro 3. PRINCIPALES REFORMAS DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

CHILE	MÉXICO
a. No reformas electorales significativas. b. Se mantienen los “enclaves autoritarios”. c. Los acuerdos de transición restringen las reformas en materia electoral. d. Avances importantes en Estado de derecho y combate a la corrupción. e. Se realiza una reforma procedimental penal profunda. f. Se crea la Academia Judicial. g. Presencia importante de ONG en lucha anticorrupción.	a. Avances electorales de oposición a través de instituciones informales, como las “concertaciones”. b. Reformas electorales importantes, como la de 1994, para ampliar espacios a la oposición. c. Reforma judicial solo afecta a la Suprema Corte.

de las cuales fue bloqueada su creciente preferencia electoral mediante recurrentes fraudes, más la aparición, a finales de los ochenta, de una oposición de izquierda aglutinada en el Frente Democrático Nacional, que luego constituiría el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y de ese modo obtendría un notable apoyo en la elección presidencial de 1988 y sobre la cual reclamaría ser víctima de fraude, convirtió el tema electoral en la materia privilegiada del debate político y de las demandas de la oposición.

En esa etapa, algunos de los principales conflictos poselectorales no fueron resueltos en los tribunales, dada su incapacidad, sino por acuerdos informales, conocidos como “concertaciones” (Eisenstadt, 2006). Entre 1988 y 1996 se produjeron al menos cinco conflictos poselectorales de relevancia entre el PRI y el PAN cuya solución no se buscó en una revisión del proceso electoral por parte de la autoridad formalmente competente para encontrar al ganador con base en la ley, sino por acuerdos donde el que alegaba haber ganado podía incluso renunciar a su triunfo en virtud de arreglos políticos (Eisenstadt, 2006). Más aún, las primeras victorias electorales de la oposición no fueron resultado únicamente de fallos emitidos por las autoridades formalmente competentes, sino de una decisión política previa, que el PRI debió acatar pese a su desacuerdo, por parte de la Presidencia de la República, como fue el caso del primer triunfo del PAN en una gubernatura, la del estado de Baja California en 1989. Si bien las llamadas “concertaciones” respondían a la incapaci-

dad de los canales institucionales para resolver los conflictos, y podían estar justificadas en términos de avanzar gradualmente en el proceso de transición, el hecho es que estas minaron aún más el ya débil Estado de derecho (Eisenstadt, 2006: 246).

Un momento clave en el desarrollo de las reformas electorales fue cuando en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como respuesta a la crisis política derivada de la elección presidencial de 1988. El nuevo órgano electoral se integraba con la representación de los tres poderes, dejando de ser una autoridad totalmente sujeta al Ejecutivo federal, como hasta entonces. Así, había consejeros magistrados y consejeros del poder Legislativo, sin embargo el Ejecutivo mantenía superioridad en el control del órgano, pues la presidencia de su Consejo General era atribución del secretario de Gobernación. Pese a ello, se dio un paso en la dirección correcta al constituir a la autoridad electoral como un órgano del Estado y no del gobierno en turno. Otra novedad importante fue la profesionalización del personal del IFE, pues quedó establecido constitucionalmente que los órganos ejecutivos y técnicos contarían con el personal calificado de acuerdo con un servicio civil de carrera, lo cual terminaría con la politización e improvisación tradicional en la designación de sus integrantes, dotando a las funciones del IFE de una mayor certidumbre y calidad al constituirse con un personal permanente y profesional. Asimismo, se creó un cuerpo permanente dentro de su estructura, la Junta General Ejecutiva, responsable de todas las tareas técnicas y administrativas.

La reforma que dio lugar a la creación del IFE fue solo la primera de una serie de reformas electorales. En 1993 se continuó en la línea de reducir la influencia del Ejecutivo sobre la estructura del IFE, se establecieron, por primera vez, límites a los gastos de campaña, se modificó el procedimiento para el nombramiento de los funcionarios de casilla, estableciéndose un método aleatorio que daría mayor certeza e imparcialidad al proceso de captación y el conteo de los votos, y se introdujeron los observadores electorales nacionales. En 1994, apenas dos meses antes de la elección presidencial, se tuvo que hacer una nueva reforma electoral, en esa ocasión por la emergencia nacional derivada de hechos como la aparición del movimiento guerrillero indígena, el EZLN, en el estado de Chiapas, y los asesinatos del candidato presidencial y del secretario general del PRI. Esa reforma modificó la composición de la instancia de gobierno del IFE, su Consejo General, dando mayor peso a los llamados

consejeros ciudadanos y eliminando el derecho al voto de los representantes de los partidos para sus resoluciones, también estableció las formas para dar reconocimiento a los observadores electorales y penalizó las prácticas de fraude más comunes (Molinar, 1998). Sin embargo, la incertidumbre sobre el desempeño de las nuevas instituciones electorales y la sabida incapacidad y falta de autonomía del poder Judicial impidieron a los principales actores políticos confiar el proceso y el resultado electoral a la mera aplicación de la nueva norma en la materia, por lo que fue necesaria la firma de dos acuerdos políticos entre las principales fuerzas partidistas durante aquel año, uno en enero, posterior a la aparición del movimiento guerrillero en Chiapas, y otro en julio, antes de las elecciones, debido a la crisis por los asesinatos políticos.

Reformas adicionales, las de 1996 y 1997, consumaron el proceso de la llamada “ciudadanización” de la máxima autoridad dentro del IFE, pues los consejeros del poder Legislativo perdieron derecho al voto y se eliminó la representación del Ejecutivo: solo los consejeros electorales, sin vínculo directo con ningún partido ni poder público, quedaron con voz y voto, pero además con mayores atribuciones, como las de aprobar el nombramiento de los funcionarios a cargo de las distintas áreas técnicas y ejecutivas del IFE. Asimismo, se creó el Tribunal Electoral, como parte del poder Judicial, y se agregó, por primera vez, la materia electoral a las atribuciones de la Suprema Corte, por lo que desde entonces este máximo tribunal puede conocer de controversias sobre la constitucionalidad de leyes y actos electorales. Además, se introdujo la regulación del acceso a tiempos de radio y televisión de los partidos durante las campañas, para reducir la inequidad que la oposición reclamó en el caso de las presidenciales de 1994. Finalmente, se creó la Comisión de Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos, con atribuciones para revisar los informes sobre el origen y el destino de sus recursos.

En suma, en la década de los noventa las reformas que protagonizaron la transición mexicana fueron de corte eminentemente electoral, encaminadas a tratar de resolver las condiciones de inequidad que la oposición enfrentaba durante las elecciones para ocupar cargos públicos. De hecho, uno de los cambios relacionados con el ámbito judicial se refiere justamente a la materia electoral. Ello permitió, una vez que la autoridad mostró la suficiente neutralidad y autonomía, que la oposición abandonara los acuerdos informales como estrategia para dirimir las disputas poselectorales (Eisenstadt, 2006: 248). La realización de reformas rela-

cionadas con el Estado de derecho, por lo tanto, no estaba en la agenda de las principales fuerzas políticas ni de la sociedad. Contrariamente a lo que sucedía en otros países latinoamericanos durante esa década, México se mantuvo prácticamente al margen de un debate que tuvo lugar no solo en Chile sino en otras partes del continente, alrededor del tema de la reforma judicial (Fix Fierro, 2004). Esta omisión tuvo dos momentos de excepción. En 1990, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyas recomendaciones y propuestas dieron lugar a ciertas reformas legales e introdujeron el tema dentro de la opinión pública, pero sin alcanzar un impacto suficiente (Fix Fierro, 2004). La otra excepción fue la reforma de 1994, relacionada con la Suprema Corte y con la creación del Consejo de la Judicatura.

La reforma a la Suprema Corte modificó la composición del órgano, enviando al retiro anticipado y forzoso a sus 26 miembros y reduciéndola a su anterior integración de 11 ministros, y amplió sus facultades. Si bien se argumentaron razones técnicas para la renovación de sus integrantes, la opinión pública consideró razones de corrupción y de hecho la medida generó la oposición abierta de algunos de los ministros (Fix Fierro, 2004). Uno de los cambios más relevantes en cuanto a la integración de dicha instancia judicial fue la prohibición del nombramiento directo de altos funcionarios públicos como integrantes de la Suprema Corte. En cuanto a la modificación de sus atribuciones, por primera vez este órgano tuvo poder para arbitrar controversias sobre constitucionalidad de leyes y actos de gobierno. Si bien la realización de esa reforma, impulsada por la Presidencia de la República, pareció responder a las nuevas condiciones políticas que imponían un Congreso donde por primera vez el PRI no tenía mayoría y por lo tanto enfrentaba una innegable presencia de actores de veto (Magaloni, 2003; Ríos Figueroa, 2007), la reforma no tuvo éxito en cuanto a fortalecer a la Suprema Corte como un verdadero contrapeso, al menos durante esa década (Schatz, 2000).

La creación del Consejo de la Judicatura, dentro de la reforma de 1994, no fue suficiente para tener un impacto en la calidad del desempeño del poder Judicial. Según algunos estudios, los consejos judiciales no necesariamente derivan en un mejoramiento en la impartición de justicia, debido a la complejidad de su rol en cuanto a la autonomía del propio sistema judicial (Garoupa y Ginsburg, 2008). Mientras que Chile, sin un consejo equivalente, muestra un mejor desempeño judicial y de Estado de derecho, México sí lo tiene y está por debajo en sus

indicadores de calidad en dichos aspectos. Más aún, desde el momento de su creación, en 1995, se generó un conflicto por duplicidad de funciones entre la Suprema y el Consejo de la Judicatura. Esta contradicción se resolvió en 1999 con una reforma que le dio a la Suprema Corte facultades para nombrar a cuatro de los siete integrantes de dicho órgano, para revisar sus resoluciones y para ordenarle la expedición de determinados acuerdos generales, contraviniendo el espíritu original de la creación del Consejo al restarle autonomía (Fix Fierro, 2004).

En el caso de Chile, ya algunos estudios han hecho notar que ha seguido una ruta atípica en su proceso de democratización, atravesando primero por una transición hacia una administración burocrática, no patrimonialista, antes que por una transición democrática, pues mientras durante los años noventa las instituciones de acceso al poder mostraban baja calidad, su nivel de ejercicio era alto por los bajos niveles de corrupción y el buen desempeño en el Estado de derecho (Mazzuca, 2010). Desde el inicio de su transición, Chile mostró una peculiaridad relacionada con el notable poder que los militares mantuvieron durante y después del proceso. Esto dio lugar a lo que algunos como Garretón (1989, 2002) han llamado los “enclaves autoritarios”, las prerrogativas militares (Linz y Stepan, 1996), o los “enclaves transicionales” (Sehnbruch y Siavelis, 2013). La cohesión de la jerarquía militar chilena y el apoyo que mantenían entre sectores civiles como el empresarial, les permitió imponer ciertos términos en la transición, como la permanencia de la Constitución del 80 aun para los primeros gobiernos democráticos. Esta constitución establecía poderes no democráticos *de jure*, como los nueve senadores designados, así como la inamovilidad de Pinochet y otros generales en la armada, la marina, la fuerza aérea y la policía, quienes además tenían voz y voto en el Consejo Nacional de Seguridad. Adicionalmente, establecía un sistema electoral que impedía a la oposición, la coalición de izquierda, obtener mayoría en la Cámara de Diputados pese a ganar en las urnas. También establecía una Corte Constitucional, con siete miembros designados por Pinochet, inamovibles hasta su retiro a los 75 años. Esta corte era la única que podía aprobar cualquier cambio a la Constitución heredada o a sus leyes orgánicas, de modo que impedía a los gobiernos democráticos realizar las reformas, como las electorales, esperadas por sectores sociales importantes. De hecho, la naturaleza de los pactos de transición dejaron fuera de posibles reformas temas como el sistema electoral y la competencia partidista, por lo que los primeros

gobiernos democráticos fueron incapaces de realizar cambios radicales en dichas materias y otras, manteniendo un esquema de “cuoteo” en la asignación de cargos en los gabinetes y una pauta elitista en la toma de decisiones que permitió una transición y luego una consolidación exitosas, pero limitando la participación y generando insatisfacción en amplios sectores de la sociedad (Sehnbruch y Siavelis, 2013). De esta forma, el primer gobierno electo, el de Aylwin, no pudo dismantlar el arreglo institucional que privilegiaba a los militares, logrando solo la realización de elecciones municipales abiertas en 1992, limitándose a “administrar las tareas pendientes de la transición” sin lograr ninguna reforma de fondo (Garretón, 2002) y concluyendo su mandato con un poder compartido con actores de origen no democrático.

El segundo gobierno democrático chileno, el de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), pese a haber sido criticado por su falta de conducción política y por limitarse a proponer un proyecto de modernización de corte económico hacendario y a ignorar los grandes temas del debate chileno sobre la democratización (Garretón, 2002), realizó una importante reforma judicial que reestructuró un sistema con casi un siglo de vida (Rojas Aravena, 2002). Esta reforma modificó a fondo todo el sistema procedimental penal, creó el Ministerio de lo Público, renovó la Suprema Corte heredada de Pinochet y creó la Academia Judicial. Uno de sus efectos importantes fue hacer real el combate a la corrupción. (Ruiz, 2011). Además, si bien no era posible en ese momento someter a juicio a los militares por las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, se creó la mesa de diálogo sobre los desaparecidos y ello dio lugar a que los militares asumieran su responsabilidad institucional y acabó fortaleciendo la perspectiva judicial para resolver el problema (Rojas Aravena, 2002).

Además de las reformas en materia judicial recién mencionadas, otro factor que contribuyó a que durante esa década se sentaran las bases para el fortalecimiento del Estado de derecho en Chile fue el papel del Tribunal Constitucional. Si bien este, disuelto durante la dictadura pero reinstaurado en la Constitución del 80, no tenía una composición de origen democrático durante los primeros años posdictadura, contaba con facultades de revisión constitucional sobre decisiones del Ejecutivo que fueron realmente ejercidas y que lo fortalecieron desde el inicio. Dicho Tribunal fue muy utilizado por la oposición de centro-derecha para retardar acciones de los nuevos gobiernos democráticos de centro-izquierda,

de modo que el contexto de competencia y el ejercicio de sus facultades le permitieron convertirse en un agente fundamental de contrapeso y límite del poder (Scribner, 2013).

Cambio institucional, México y Chile en la década del 2000

Cuadro 4. PRINCIPALES REFORMAS EN LA DÉCADA DEL 2000

CHILE	MÉXICO
a. Se consolida la reforma procedimental penal promulgada en el 2000. b. Buen desempeño en Estado de derecho y combate a la corrupción. c. Reforma electoral durante el gobierno de Lagos, pero sigue habiendo baja participación y baja calidad en la representación.	a. Reforma judicial del 2008 implanta el sistema oral, apenas inicia su implementación. b. Inicia fortalecimiento de la Suprema Corte. c. Reforma electoral en el 2007.

En la década del 2000, el panorama mexicano no cambió de manera importante en materia judicial, aunque la reforma de la Suprema Corte realizada a mediados de los noventa empezó a mostrar resultados. Los nuevos poderes de este órgano, relacionados con la revisión de constitucionalidad, fueron ejercidos para interpretar materias relacionadas con derechos fundamentales como la libertad de expresión y religiosa, la equidad de género, la justicia criminal y los derechos de minorías, convirtiéndose en una arena privilegiada del debate político y social e incluso en una extensión de la arena de competencia política (Castillejos Aragón, 2013). Si durante los años del autoritarismo priísta la Suprema Corte había carecido de relevancia y de capacidad para ejercer sus poderes relacionados con la protección de derechos fundamentales y con su rol formal de contrapeso al Ejecutivo (Domingo, 2004), esto cambió primero a raíz de la reforma de mediados de los noventa, pero sobre todo cuando se produjo la alternancia presidencial en el año 2000 y el contexto de mayor pluralidad permitió a los jueces ejercer sus poderes con mayor impacto. A partir de 2007, dicha instancia dirimió asuntos de derecho a la información y libertad de prensa que la convirtieron en una extensión del ámbito de la competencia política (Domingo, 2004).

Más allá de las nuevas atribuciones de la Suprema Corte, que empezaron a ser ejercidas con mayor plenitud, el sistema judicial mexicano no experimentó ningún cambio relevante durante la década del 2000. Una reforma semejante a la que Chile realizara diez años atrás, orientada hacia la justicia oral, empezó únicamente a mencionarse como una posibilidad en el Programa Nacional de Seguridad Pública del primer gobierno de alternancia (2000-2006). Ese planteamiento consideraba someter al Ministerio Público al poder Judicial y promover la justicia civil inmediata, entre otros cambios. Sin embargo, la idea enfrentó de inmediato dificultades políticas para ser traducida en iniciativas de ley, solo recibió la indiferencia por parte de legisladores y la clara oposición de la Procuraduría General de la República por la invasión de sus atribuciones que implicaba una reforma de tal naturaleza (Fix Fierro, 2004). Tuvo que llegar un segundo gobierno presidencial posterior a la transición para que se formalizara, en 2008, una reforma judicial que estableció el sistema de juicios orales y mecanismos alternativos de solución de controversias en la justicia penal; sin embargo, esta no ha tenido aún efectos, pues se encuentra en la etapa de adaptación del sistema judicial, dada la complejidad de los cambios que involucra, como la capacitación de personal e incluso la modificación de las estructuras curriculares de los programas docentes de derecho. De esta forma, sus posibles beneficios en la elevación de la calidad del sistema judicial y con ello su impacto en el Estado de derecho todavía no pueden ser percibidos, pues el plazo que se estableció para su implementación es de ocho años a partir de su promulgación.

Mientras las reformas en materia judicial debieron esperar, la cadena de reformas electorales iniciada en los noventa continuó con una nueva reforma para responder a las inconformidades derivadas de la elección presidencial de 2006. La reforma electoral aprobada en 2007 se centró de manera importante en temas relacionados con las campañas electorales, con el fin de regular algunas de las cuestiones que resultaron particularmente conflictivas en el proceso electoral mencionado. Así, entre los cambios introducidos por esa reforma destaca la prohibición absoluta de compra y contratación de tiempos de radio y televisión para su uso en las campañas, restringiendo el acceso a estos medios a los tiempos oficialmente asignados para cada partido. Asimismo, para prevenir lo que se llamó una “guerra sucia”, se estableció la prohibición del uso de expresiones “calumniosas” y “denigrantes” contra instituciones, partidos

o personas, y se otorgó al IFE la atribución de retirar la propaganda y ordenar la suspensión de mensajes que incurrieran en esta falta. Para que este órgano pudiera cumplir con estas nuevas funciones se creó el Comité de Radio y Televisión, encargado entre otras cosas de revisar y autorizar las propuestas de pautas de transmisión de mensajes y propaganda de todos los partidos. Otro ángulo por el cual fueron reguladas las campañas fue el financiero. Se establecieron obligaciones de transparencia para los partidos políticos, que habían quedado fuera de esta materia pese a la existencia de normas de transparencia pública; se anuló el secreto bancario y fiscal para partidos y para el propio órgano electoral federal y se estableció, por primera vez, un tope al gasto en precampañas, que correspondió a 20% del gasto de campaña autorizado para la elección anterior en el mismo cargo.

En la década del 2000 Chile vio la consolidación de las reformas judiciales iniciadas a principios del periodo. La reforma procedimental penal chilena del año 2000 mostró éxito desde su inicio (Duce, 2004). Su implementación empezó gradualmente en las regiones, desde su promulgación, y terminó de aplicarse en 2005, en la zona metropolitana de la capital chilena. A dos años de su arranque ya mostraba ser un sistema mucho más productivo y eficaz que el anterior, a juzgar por los siguientes indicadores: 87,3% de los casos ingresados estaban concluidos, el promedio de duración de los procesos disminuyó a un tercio del sistema antiguo, la prisión preventiva se usaba con mayor racionalidad, 20% menos que antes, y en general mostraba estándares de funcionamiento cercanos al óptimo establecido en su diseño y justificación (Duce, 2004).

Adicionalmente a los cambios en el sistema penal, en esa década se hizo una reforma importante que fortaleció al Tribunal Constitucional (TC). Esa reforma, impulsada por el gobierno de Lagos, modificó la forma de nombrar a los integrantes, que crecieron a diez, y amplió las facultades del Tribunal, dándole mayor peso que a la Suprema Corte, más conservadora. Particularmente, se concentró en el Tribunal todo lo relacionado con la revisión constitucional, quitando a la Suprema Corte las atribuciones que le quedaban en la materia y se ampliaron los temas de posible revisión (Scribner, 2013). El fortalecimiento del TC se favoreció también de un cambio en el discurso y en la cultura judicial en Chile, donde se giró hacia un modelo centrado en el derecho natural y los derechos humanos, contrario al anterior dominio del criterio del derecho positivo (Scribner, 2013).

Durante esa década, sobre todo en la segunda mitad, los beneficios de las reformas judiciales previas se hicieron visibles en la calidad aceptable de la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y el Estado de derecho en general (Ruiz, 2011, Hagopian, 2005). Sin embargo, no se puede afirmar lo mismo en relación con la calidad de la representación y la participación políticas. Las elites partidistas chilenas todavía mostraban cierto miedo a la “hipermovilización” social, lo cual condujo, al menos durante la primera mitad de la década, a buscar reformas limitadas y no una reforma electoral que ampliara la representación y la participación (Hagopian, 2005).

Esto cambió con la reforma electoral de 2005, que dismanteló algunos de los “enclaves” autoritarios (Garretón, 2002) heredados de la dictadura: se eliminó a los senadores designados, se redujo el término presidencial de cinco a cuatro años, sin reelección inmediata, haciendo coincidir la elección presidencial con la senatorial, y se removieron los comandantes antes inamovibles. Es importante notar que, de alguna manera, la reforma electoral fue posible gracias a las reformas judiciales previas. Es decir, la reforma impulsada por el gobierno de Lagos salió adelante en parte por el papel del Tribunal Constitucional en su papel revisor de decretos y reformas del Ejecutivo, pues para entonces dicho Tribunal ya se había constituido en un factor de equilibrio, con la fuerza y legitimidad suficientes para cumplir su función (Scribner, 2013).

Si bien las reformas de 2005 no produjeron un aumento en la participación electoral, que se mantuvo baja durante la década, al menos en relación con la tradición chilena de alta participación (Ruiz, 2011) se logró dismantelar los poderes no democráticos impuestos en la Constitución del 80. Tales reformas, de hecho, dieron fin a la transición y a la consolidación chilenas, que se empalmaron debido a la permanencia de poderes no democráticos, de jure, que sólo pudieron ser dismantelados hasta el tercer gobierno posdictatorial (Linz y Stepan, 1996).

Conclusiones

Los niveles de calidad que muestran ciertas dimensiones de la democracia parecen estar relacionados con su evolución institucional. México y Chile han tenido, durante las últimas dos décadas, una trayectoria opuesta en términos de la secuencia de cambio institucional, pues el primero

privilegió las reformas electorales sobre la realización de reformas en materia judicial, mientras que Chile hizo lo contrario. Asimismo, el contexto político durante los gobiernos autoritarios y durante la transición parece haber determinado, en cierta medida, las estrategias de cambio institucional incluso durante los primeros gobiernos democráticos. Es decir, los principales agravios durante los regímenes autoritarios pueden tener relación con la ruta del cambio institucional durante la transición y la consolidación. Mientras en Chile la agenda de los derechos humanos y los temas de justicia era prioritaria para la oposición, en México lo fue la relacionada con las complejas y variadas modalidades del fraude electoral. En Chile, los militares fueron durante la transición y la consolidación actores de veto para una reforma político electoral importante, pero no para una reforma judicial profunda que fortaleció el sistema de justicia y permitió que al cabo fuera a través de este, y no por los acuerdos extrajudiciales, que se dirimieran los temas pendientes sobre derechos humanos. En México, por el contrario, no se generaron los incentivos para el surgimiento de una coalición que impulsara reformas relacionadas con el Estado de derecho y la justicia, pues la oposición privilegió la agenda de las reformas electorales durante la transición e incluso en los primeros gobiernos democráticos. Los avances en materia de Estado de derecho, particularmente de justicia, fueron básicamente ignorados ante la urgencia de la realización de reformas que permitieran a la oposición llegar al poder, y mantenerse. La ruta informal y por acuerdos políticos que se siguió para dirimir los conflictos poselectorales en los últimos años de la transición, debilitó y deslegitimó aún más el sistema judicial, pues este quedó al margen por completo en la solución de los desacuerdos.

De esta forma, durante la década de los noventa la oposición en México privilegió las reformas electorales para poder acceder al poder debido a los recurrentes fraudes electorales padecidos particularmente durante la década anterior. En la que sería la década de la transición, la oposición en México no demandó reformas relacionadas con el Estado de derecho ni con la justicia, para concentrarse en las demandas electorales. Asimismo, la necesidad de legitimidad por parte de los dos gobiernos del PRI previos a la alternancia del año 2000, abrieron la puerta a dichas reformas, aunque fuera de manera paulatina. Así, las estrategias de la oposición mexicana se centraron en las reformas para acceder al poder, dejando de lado aquellas relacionadas con el ejercicio. Más aún, la debilidad del Estado de derecho se acentuó debido a los incentivos

de la clase política para seguir manipulando la ley como instrumento político, si consideramos por ejemplo las “concertaciones” electorales. En esta línea, la única reforma judicial que se realizó durante esa década, la de la Suprema Corte, respondió a un requerimiento político ante el nuevo esquema de contrapeso que representaba para el gobierno priísta un Congreso sin mayoría de su partido. Esta reforma era relevante para la clase política, en términos de la búsqueda de un árbitro, la Suprema Corte, que dirimiera disputas entre gobierno y partidos alrededor de ciertos temas fundamentales de la competencia política.

En la década del 2000, las élites partidistas y parlamentarias en México continuaron concentradas en el tema electoral, en gestionar su acceso al poder y a los recursos públicos. Justamente, el único campo donde el poder Judicial tuvo mayor desarrollo fue en el electoral, a partir de las diversas reformas de las décadas de los noventa y del 2000, por la necesidad de los partidos de contar con autoridades confiables para la solución de conflictos en esta materia.

El proceso chileno ha sido inverso al mexicano. Los acuerdos de transición restringieron el acceso y la representación en órganos clave como el Congreso, vetando la realización de reformas de naturaleza electoral que modificaran ese arreglo, pero a cambio se efectuaron reformas judiciales y penales profundas que tuvieron un impacto importante en la consolidación del Estado de derecho. La oposición chilena convertida en gobierno aceptó las reglas impuestas por estos acuerdos, pero a cambio adoptó la estrategia de impulsar cambios de naturaleza judicial que a la larga permitieron, mediante el fortalecimiento de este poder, poner en el debate público, e incluso someter a tribunales, las cuentas pendientes en materia de derechos humanos heredadas de la dictadura.

De tal forma, Chile parece contradecir el supuesto acerca de que, típicamente, las reformas políticas y electorales son las primeras que se establecen, o las más fáciles, y que las relacionadas con la rendición de cuentas y el Estado de derecho llegan por añadidura (Schmitter y Santiso, 1998), pues su proceso es exactamente el contrario. Como contraparte, el caso de México sugiere que una secuencia de cambio institucional que antepone las reformas electorales a las relacionadas con el Estado de derecho, a la larga resulta desfavorable para las últimas. Si desde el inicio de la transición no se impulsan reformas relacionadas con el Estado de derecho y con el establecimiento de contrapesos, posteriormente puede resultar más difícil, pues se debe romper el *statu quo* de un

sistema consolidado que permite a los principales partidos competir y acceder al poder y a los recursos públicos, sin la adecuada rendición de cuentas y el sometimiento a la ley.

Bibliografía

Barreda, Mikel

2011 “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, *Política y Gobierno*, 18(2), pp. 265-296.

Bates, Robert H. et al.

1998 *Analytic narratives*, Princeton University Press.

Castillejos Aragón, Mónica

2013 “The transformation of the Mexican Supreme Court”, en Kapiszeuski, Silverstein y Kagan, *Consequential Courts: Juudicial Roles in Global Perspective*, Cambridge University Press.

Domingo, Pilar

2004 “Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America”, *Democratization*, 2(1), pp. 104-126.

Duce, J. Mauricio

2004 “La reforma procesal penal en Chile: gestación y estado de avance de un proceso de transformación en marcha”, en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM-IIJ.

Eisanstadt, Todd

2006 “Mexico’s postelectoral *concertaciones*: the rise and demise of a substitutive informal institution”, en Helmke y Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Fix Fierro, Héctor

2004 “La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM-IIJ.

- Garretón, Manuel Antonio
 1989 La posibilidad democrática en Chile, Santiago, FLACSO (Cuadernos de Difusión).
 2002 “La (in)conducción política del segundo gobierno democrático”, en Muñoz y Stefoni (coords.), *El Periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria.
- Garoupa, Nino y Tom Ginsbourg
 2008 “Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence”, U. of Chicago Law and Economics, Olin Working Paper 444.
- Hagopian, Frances
 2005 “Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile”, *Política y Gobierno*, 12(1), pp. 41-90.
- Holzner, Claudio
 2011 “Mexico: weak state, weak democracy”, en Levine y Molina (eds.), *The quality of democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publisher.
- Levine y Molina
 2011 “Evaluating the quality of democracy in Latin America”, en Levine y Molina (eds.), *The quality of democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publisher.
- Linz y Stepan
 1996 *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen
 2010 “A theory of gradual institutional change”, en Mahoney y Thelen (eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz
 2003 “Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: horizontal exchange and the rule of law in Mexico”, en Mainwaring y Welna, *Democratic accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

- Mazzuca, Sebastián
2010 “Access to power *vs.* exercise of power. Reconceptualizing the quality of democracy in Latin America”, Springer Science Business Media.
- Molinar, Juan
1998 “Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos” en Serrano y Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado: México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo
2013 *What Qualities of Democracy in Latin America? A Report for IDEA*, San José, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Ostrom, Elinor
1986 “An agenda for the study of institutions”, *Public Choice*, 48, pp. 3-25
- Pierson, Paul y Theda Skocpol
2008 “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 7-38.
- Rojas Aravena, Francisco
2002 “Introducción”, en Muñoz y Stefoni (coords.), *El Periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria.
- Ríos Figueroa, Julio
2007 “Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002”, *Latin American Politics and Society*, 49(1), pp. 39-57.
- Ruiz, Leticia
2011 “Chile: a model case?” En Levine y Molina (eds), *The quality of democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Schmitter, Phillippe
2003 “The quality of democracy: the ambiguous virtues of accountability”, Instituto Universitario Europeo.
- Schmitter y Santiso
1998 “Three temporal dimensions of the consolidation of democracy”, *IPSR*, 19(1), pp. 69-92.

- Scribner, Druscilla L
 2013 “Distributing Political Power: The Constitutional Tribunal in Post-Authoritarian Chile”, en Kapiszeuski, Silverstein y Kagan, *Consequential Courts: Juudicial Roles in Global Perspective*, Cambridge University Press.
- Sehnbruch y Siavelis (eds.)
 2013 *Democratic Chile: the politics and policies of a historic coalition, 1990-2010*, Boulder, Lynne Rienner, 2013.
- Schatz, Sara
 2000 “The political context: nullifying the punitive Court’s legal formal rulings and the attempt to continue the reign of informal, case-by-case justice”, en *Masses and the struggle for democracy in Mexico: a cultural approach*, Westport, Praeger.
- Thelen, Kathleen
 1999 “Historical institutionalism in comparative politics”, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, vol. 2, Concordia University, pp. 369-404.
- Thelen, Kathleen
 2002 “The Explanatory Power of Historical Institutionalism” en Renate Mayntz (ed.), *Akteure, Mechanismen, Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Fráncfort, Campus Verlag.
- Thelen, Kathleen
 2006 “The evolution of vocational training in Germany”, en Saphiro, Skowronek y Galvin (eds.), *Rethinking political institutions: the art of the State*, Nueva York, New York University Press.