

CAPÍTULO SÉPTIMO

UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA SOBRE LA REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN BRASIL Y ARGENTINA

- I. En busca de un marco de referencia para emprender la reflexión sobre la reforma del Estado . . . 177
- II. Las dos grandes preocupaciones del debate político-institucional latinoamericano 178
 - 1. La consolidación de la democracia: “flexibilidad” y “rigidez” de las formas de gobierno . . . 179
 - 2. La eficacia del régimen político 182
- III. Las dudas razonables sobre los límites de la “ingeniería institucional” 184
 - 1. La crítica al “institucionalismo” 184
 - 2. El problema de la institucionalización de la vida política 188
 - 3. ¿Democracia formal o democracia sustantiva? . . 192
- IV. La estrategia de la reforma en Brasil y Argentina . . 196

CAPÍTULO SÉPTIMO

UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA SOBRE LA REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN BRASIL Y ARGENTINA

I. EN BUSCA DE UN MARCO DE REFERENCIA PARA EMPRENDER LA REFLEXIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

En los capítulos anteriores hemos podido darnos cuenta de la riqueza y la amplitud del debate político-institucional en Brasil y Argentina. No obstante, debemos reiterar el hecho de que la visión que hemos presentado no deja de ser incompleta, puesto que nos hemos concentrado en analizar únicamente una parcela de todo el debate sobre la reforma del Estado en aquellos países,²¹⁴ y además, visto desde la perspectiva regional, hemos dejado de lado las experiencias de otras naciones latinoamericanas.²¹⁵ Sin embargo, desde el inicio del presente trabajo indicamos que nuestra intención no era escribir una obra multicompreensiva acerca de la reforma del Estado en América Latina, sino conocer aspectos muy concretos de los procesos de reforma en Brasil y Argentina, con el objeto de apoyarnos en el camino ya avanzado por estos dos países para poder integrar un marco de referencia que

214 Es decir, nos hemos concentrado en el análisis del debate sobre los tipos de régimen político, así como en el tema de las distintas formas que pueden adoptar las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

215 Chile y Uruguay tuvieron sus propios debates sobre reforma constitucional, como consta en obras diversas, tales como Linz, Juan; Lijphart, Arend, *et al.* (eds.), *op. cit.*, nota 75; Caetano, Gerardo (ed.), *La alternativa parlamentaria*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Ediciones de Ciencias Sociales, 1992, y Gatto, Herbert, y Trochon, Ivette, *Parlamentarismo y presidencialismo en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

nos permitiese abordar de una manera más coherente y articulada el tema de la reforma del Estado en México.²¹⁶

De esta manera, y en congruencia con el plan original de esta obra, en el presente capítulo nos proponemos reconsiderar todo lo reseñado en los capítulos precedentes, en un intento de evaluación muy general, con la finalidad de tratar de identificar las ideas y las preocupaciones que están detrás de los argumentos y de las formulaciones normativas que surgieron de los procesos de reforma político-institucional en Brasil y Argentina. A partir de esta reconsideración, habremos de desarrollar en los capítulos siguientes una serie de líneas de argumentación, vinculadas a la reflexión sobre la reforma del Estado en México.

II. LAS DOS GRANDES PREOCUPACIONES DEL DEBATE POLÍTICO-INSTITUCIONAL LATINOAMERICANO

En un análisis como el que pretendemos realizar en el presente capítulo, siempre es posible optar entre varios puntos de partida alternativos. Los temas complejos suelen ofrecer un sinnúmero de aristas, hilos conductores y ángulos, con base en los cuales el observador puede desarrollar líneas de argumentación distintas. En cualquier caso, el discurso analítico tiene que empezar por uno de los diversos puntos de acceso que todo objeto de estudio tiene. La decisión sobre cuál de todos ellos escoger recae en el analista, quien habrá de optar en función de los objetivos de su propia investigación.

En el caso de nuestro estudio, hemos creído conveniente comenzar nuestra reconsideración de los procesos de reforma polí-

216 También hemos señalado desde la introducción del presente trabajo cuál ha sido el ánimo que nos ha movido a realizar el estudio comparativo entre Brasil y Argentina, teniendo siempre en mente México; para decirlo en palabras de Guiseppe de Vergottini, “[...] la comparación tiende a suscitar propuestas o a comprobar aquellas que han madurado en el ordenamiento en cuestión y que, más que los textos considerados en sí mismos, interesan al legislador nacional las ‘ideas’ que están tras las formulaciones normativas o las soluciones ofrecidas a los problemas que viven en el país”. Vergottini, Guiseppe de, “Balance y perspectivas del derecho constitucional comparado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 7, núm. 19, enero-abril de 1987, p. 182.

tico-institucional en Brasil y Argentina a partir de lo que podríamos identificar como las dos grandes preocupaciones del debate constitucional latinoamericano contemporáneo, a saber: la consolidación de la democracia y la eficacia del régimen político. Hemos de tomar estas dos grandes preocupaciones, convertidas en los dos grandes objetivos de las reformas en los países analizados, como un punto de inicio para construir el esquema de análisis con el que más adelante abordaremos el tema de la reforma del Estado en México.

En la segunda sección de este mismo capítulo, reseñaremos algunas de las críticas dirigidas a relativizar la importancia del “análisis institucional”, que, sin duda, ha dominado el debate constitucional no sólo en los países estudiados en el presente trabajo, sino en otros países latinoamericanos y en los países ex comunistas. La revisión de dichas críticas nos hará ver que no podemos esperar todo de un cambio exclusivamente institucional.

1. *La consolidación de la democracia: “flexibilidad” y “rigidez” de las formas de gobierno*

En el debate constitucional de Brasil y Argentina subyace la inquietud por encontrar un arreglo institucional que garantice la permanencia y la regularidad democrática de todo el proceso político, así como la “normalidad” de la lucha democrática por el poder. A este objetivo de la reforma político-institucional es al que nos referimos cuando hablamos de la “consolidación de la democracia”.

Como resulta obvio, el tema de la consolidación de la democracia tiene mucho que ver con el ánimo de evitar el retorno de experiencias autoritarias que de manera recurrente han aparecido en la historia de nuestros países. Si con grandes esfuerzos se ha logrado implantar regímenes democráticos en América Latina durante las últimas dos décadas, se ha pensado que hoy es prioritario tratar de encontrar alguna forma de asegurar la permanencia del arreglo constitucional democrático básico (o sea, de ase-

gurar la estabilidad de la democracia). En este sentido, y vinculado con el debate brasileño y argentino sobre las instituciones políticas, la pregunta clave ha sido la siguiente: ¿puede diseñarse algún tipo de sistema institucional que garantice la estabilidad del régimen democrático?

El debate entre parlamentarismo y presidencialismo trató, precisamente, de dar respuestas a esta interrogante. Como seguramente el lector atento ya se habrá percatado, el presupuesto básico de este debate consistió en considerar que la estabilidad depende de la capacidad de un determinado sistema institucional para resolver los conflictos entre los distintos poderes. Podríamos así distinguir entre sistemas cuyas reglas permiten canalizar institucionalmente y dar salida a los conflictos entre poderes, y sistemas en los cuales tales capacidades no existen o existen en menor número. Lamounier habló de estas capacidades en términos de “flexibilidad” y “rigidez”.²¹⁷ De esta manera, podríamos afirmar que muchos de los argumentos esgrimidos por los defensores de una y otra forma de gobierno estuvieron enfocados a identificar la “flexibilidad” de la forma de gobierno que pretendían defender, así como la “rigidez” de la forma de gobierno que intentaban criticar.

En realidad, parecería difícil hablar de una forma de gobierno completamente rígida o totalmente flexible. Aun en el hipotético caso de que pudiésemos hablar de “tipos ideales” de formas de gobierno, las diversas opciones ofrecen distintas salidas institucionales a los conflictos entre poderes. Lo que sí podría hacerse sería identificar en cada “tipo ideal” el número y el tipo de alternativas institucionales ofrecidas por cada uno de ellos, si bien este ejercicio escasamente tendría una utilidad más allá del esfuerzo clasificatorio, puesto que, a final de cuentas, los “tipos ideales” no tienen correspondencia exacta con las formas de gobierno *reales* existentes en los diversos países. El mérito de una operación de este tipo sería, entonces, de carácter analítico, en

217 Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 59, pp. 6-7.

lugar de práctico (pensando en términos de que pudiese llegar a orientar alguna reforma constitucional).

Para salir del terreno estricto y abstracto de los “tipos ideales”, podría intentarse una reflexión de tipo “contrafactual”.²¹⁸ Éste fue precisamente el camino emprendido por algunos de los defensores de la opción parlamentarista en Brasil y en Argentina.²¹⁹ Sin embargo, el gran problema de la reflexión contrafactual consiste en que afirmar que una determinada configuración institucional inexistente en la práctica brasileña y argentina (o sea, el parlamentarismo) es más “flexible” que otra que sí existe en la realidad de la política de dichos países (es decir, el presidencialismo) no puede ser demostrada con evidencia empírica, sino que hay que recurrir a una argumentación altamente especulativa, que trataría de imaginar de qué manera ocurriría el proceso político en el país respectivo, si en lugar de operar bajo el esquema institucional existente, lo hiciera bajo el que no existe, y que se supone más “flexible”.²²⁰ El camino emprendido por un razonamiento de este tipo resulta demasiado etéreo, y no creemos que pueda servir como la base de una argumentación sólida, sino más bien como refuerzo de otras estrategias de validación de hipótesis que tengan asideros más firmes.

Por otra parte, pensamos que el mismo dilema entre la “flexibilidad” y la “rigidez” como criterios para distinguir entre presidencialismo y parlamentarismo también podría plantearse dentro del análisis de cada forma de gobierno, sea parlamentaria,

218 Como es bien sabido, la reflexión “contrafactual” consiste en suponer hipotéticamente la existencia de ciertas variables independientes para, a partir de ellas, tratar de dilucidar cuál sería su impacto sobre un fenómeno dado (que es el objeto de estudio).

219 Linz y Valenzuela han propuesto la hipótesis de que la ruptura de la democracia en varios países latinoamericanos hubiera podido evitarse si, en lugar de tener regímenes presidenciales, hubiesen estado organizados bajo una forma parlamentarista de gobierno. *Vid.* Linz, Juan, *op. cit.*, nota 75, y Valenzuela, Arturo, “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, en Linz, Juan; Lijphart, Arend, *et al.*, *op. cit.*, nota 75.

220 Linz mismo ha reconocido las dificultades del análisis contrafactual. Linz, Juan, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?”, en Linz, J., y Valenzuela, Arturo (eds.), *op. cit.*, nota 23, vol. 2, p. 69.

presidencial o mixta. De hecho, el debate político-institucional en Brasil y en Argentina terminó por orientarse en este sentido, o sea, en dirección de la evaluación del sistema presidencial de ambos países en términos de su propia flexibilidad y rigidez. En Argentina, por ejemplo, fue esta consideración la que finalmente derivó en la reforma que introdujo en la Constitución la figura del jefe de gabinete, y la posibilidad de que éste fuera removido (vía moción de censura) por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso. Esta reforma, por cierto, llevaba implícito un pronunciamiento en el sentido de que los mecanismos institucionales del parlamentarismo podían ayudar a “flexibilizar” el presidencialismo.

2. La eficacia del régimen político

Por otra parte, el análisis de los casos de reforma constitucional en Brasil y en Argentina nos permite afirmar que la eficacia ha sido la otra gran preocupación del debate político-institucional en dichos países. Por eficacia hemos de entender, siguiendo a Morlino, “la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, de ordinario, el mantenimiento del propio régimen”.²²¹

De manera similar, Lamounier definió la eficacia como la capacidad de fijar y alcanzar objetivos.²²² Para entender mejor el sentido de esta preocupación, quizá nos sirva recordar que las transiciones democráticas, tanto de Brasil como de Argentina, se dieron en un contexto de profunda crisis económica, así como de

221 Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 219.

222 En realidad, Lamounier habló de *efetividade*, pero el contenido de tal término coincide con el asignado por Morlino al concepto de *eficacia*. Vid. Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 59, pp. 6-7.

una creciente complicación de la problemática social. No es extraño, por tanto, que, además de buscar la consolidación de los regímenes que siguieron a los años de dictadura militar, se tratase de encontrar en aquellos países el arreglo institucional que pudiera ayudar a dar una mejor y más pronta respuesta a los problemas que estaban aquejando a sus respectivas sociedades.

La preocupación por la eficacia fue lo que llevó, tanto en Brasil como en Argentina, a tratar de encontrar mecanismos para agilizar y dar rapidez al procedimiento de elaboración de las leyes, así como fórmulas para hacer más fluidas las interacciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Recordemos, por ejemplo, la creación de un procedimiento legislativo sumario, en el caso de Brasil; y recordemos también el cambio a la Constitución argentina, que redujo de cinco a tres el número de momentos en los cuales las Cámaras del Congreso nacional argentino pueden conocer de un proyecto de ley dentro del procedimiento legislativo ordinario (o sea, dentro del llamado “trámite de reenvío” entre Cámaras); por último, acordémonos de las leyes delegadas admitidas por las Constituciones de ambos países, así como de la “promulgación parcial” prevista en la Constitución argentina.

Asimismo, los mecanismos para resolver bloqueos entre poderes, que como ya mencionamos pueden verse desde la perspectiva de sus cualidades para contribuir a la consolidación del régimen democrático, también pueden mirarse desde la perspectiva de su aporte a la eficacia de las instituciones políticas para resolver problemas: un sistema institucional incapaz de resolver bloqueos puede paralizar la acción del gobierno y dejar consecuentemente sin respuestas problemas que requieren pronta atención.

No queremos concluir esta sección sin antes señalar que, a pesar de su separación analítica, en realidad, las dos grandes preocupaciones del debate político-institucional brasileño y argentino no son sino dos caras de una misma moneda, en el sentido siguiente: la consolidación de la democracia es el presupuesto necesario y legitimador de toda eficacia gubernamental (en contraposición a la noción de la “eficacia autoritaria” de los gobiernos

militares), y la eficacia es una condición de la consolidación del régimen democrático (bajo la idea de que un gobierno incapaz de fijar y alcanzar objetivos que resuelvan los problemas de la sociedad puede abrir la puerta a la inestabilidad no sólo del gobierno, sino del mismo régimen democrático).

III. LAS DUDAS RAZONABLES SOBRE LOS LÍMITES DE LA “INGENIERÍA INSTITUCIONAL”

1. *La crítica al “institucionalismo”*

La reflexión analítica relativa a las cualidades de los distintos tipos de régimen político, y a su capacidad para alcanzar la estabilidad democrática y para ser eficaz, transcurre por la vía teórica del *institucionalismo*. Para decirlo de manera sumamente sintética, el institucionalismo es una perspectiva teórica que considera que las acciones de los individuos están guiadas no tanto por el criterio de la maximización de sus objetivos, sino por ciertos procedimientos y reglas que forman el contexto real en el que se dan sus procesos de decisión y de actuación.²²³ Es decir, contraria a la idea de que los actores políticos guían su conducta por el criterio de la maximización de sus propios objetivos, el institucionalismo propone como criterio orientador de la acción una concepción basada en los incentivos, las sanciones y las recompensas ofrecidas a los individuos por las reglas que conforman a las instituciones.²²⁴

223 Una buena reseña de esta perspectiva teórica puede encontrarse en March, James, y Olsen, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, septiembre de 1984.

224 Para entender mejor este párrafo, quizá nos sirva hacer referencia a lo que las teorías de la elección racional (o *rational choice*) han identificado como los distintos tipos de *racionalidad*. Para explicarlo brevemente, se ha dicho que existe una *racionalidad instrumental*, que es aquella que identifica al individuo con un conjunto de objetivos, y que trata a la acción como racional porque es la que maximiza dichos objetivos. En segundo lugar, se ha hablado de la *racionalidad procedimental*, que considera que las acciones de los individuos están guiadas no por sus objetivos, sino por ciertos procedimientos y reglas que forman el contexto real de su actuación. Como resulta evidente, este tipo de racionalidad es el que está en el fondo de las concepciones institucionalistas. Finalmente, es-

De esta manera, cuando se dice que el sistema parlamentario es más flexible que el presidencial, en el fondo está afirmándose que las instituciones del parlamentarismo constituyen un sistema de incentivos, sanciones y recompensas que inducen a los políticos a asumir actitudes cooperativas y de colaboración; mientras que los incentivos, sanciones y recompensas del juego institucional presidencial promueven más bien la confrontación, el desacuerdo y la división. Gran parte del debate entre parlamentarismo y presidencialismo, no sólo en América Latina, sino en otras partes del mundo, está planteado en estos términos; es decir, dentro de un esquema estrictamente institucional o, si se quiere, de racionalidad procedimental.

Ahora bien, lo que deseamos hacer notar es el hecho de que en el debate político-institucional brasileño y argentino fue posible encontrar en diversos momentos y foros advertencias muy pertinentes acerca de la inconveniencia de cifrar todas las expectativas sobre el cambio político en la reforma institucional. Las reflexiones sobre los “límites de la ingeniería institucional” que observamos en Brasil,²²⁵ y las críticas a la tradición “legalista” en Argentina²²⁶ son dos manifestaciones de las dudas que tanto

taría la *racionalidad expresiva*, la cual problematiza la relación acción-objetivos (que el primer tipo de racionalidad da por simple y directa), al considerar que los objetivos no están *dados*, sino que son objeto mismo de la propia acción. *Id.* Hargreaves, Shaun; Hollis, Martin, *et al.*, *The Theory of Choice, A Critical Guide*, Blackwell, Gran Bretaña, 1992, p. 3.

225 Como pudimos ver en el capítulo tercero de este trabajo, los límites de la ingeniería institucional fue precisamente el tema de una de las mesas del seminario que culminó en la publicación de la obra editada por Lamounier y Nohlen, *op. cit.*, nota 55.

226 En este sentido se pronunciaba, por ejemplo, Facundo Suárez Lastra, dentro del seminario sobre la reforma constitucional organizada en la Universidad de Belgrano en 1996: “hemos tenido muchas veces la convicción de que la fuerza de nuestras instituciones está en lo que la norma diga, y no en lo que el consenso de nuestra sociedad ante la norma pueda expresar [...]”, y “[...] una de las cosas que nos ha interesado en este debate, decía, es visualizar la reforma más que como un remedio jurídico, como un hecho político”. “[...] Por eso decimos que al margen de las consideraciones de tipo institucional de cuál es el diseño de gobierno, o diseño institucional que concebimos y formulamos a partir de la reforma de la Constitución también cuando nos abocamos al debate de la Constitución, de la reforma de la Constitución, estamos generando un hecho político, estamos procurando que el sistema democrático argentino se consolide sobre la base de

políticos como analistas tenían en relación con el alcance de las instituciones como factor de cambio en la política real.

De los casos estudiados en este trabajo, podría colegirse que el señalamiento de los límites del análisis estrictamente institucional se encaminó por dos vertientes. Una de ellas es la posición que propone la existencia de otras variables, aparte de la institucional, para explicar las conductas que asumen los políticos en la lucha por el poder y durante su ejercicio. Recordemos, por ejemplo, la crítica al “monocausalismo” institucional realizada por Nohlen, así como las anotaciones de Waldir Pires acerca de la necesidad de ciertos prerequisites básicos, independientes del factor institucional, necesarios para la construcción de los valores mínimos de una sociedad democrática.²²⁷

El tema de la “cultura política” puede servir como otro ejemplo para ilustrar el tono de la crítica a una visión estrictamente institucionalista. En este ámbito encontraríamos a aquel razonamiento que señalaba que, si la clase política y el electorado del Brasil iban a conservar sus mismas características (hábitos, prejuicios, tradiciones, formas de pensar y de relacionarse, etcétera), el cambio institucional difícilmente tendría el efecto esperado sobre el proceso político real.²²⁸

Es cierto que la “cultura política” no ha sido definida con precisión. Sin embargo, en nuestra opinión, el tipo de reflexión que esta variable suscita tiene la virtud de trasladar el foco de la discusión de las reglas institucionales, a los individuos como actores políticos. Adoptando esta nueva perspectiva, podría proponerse la hipótesis de que las instituciones no “bloquean” o “destraban”, por sí mismas, las relaciones entre los poderes públicos,

un profundo acuerdo entre las diversas fuerzas políticas y sociales de nuestro país”. *Vid.* la participación de Facundo Suárez Lastra en Universidad de Belgrano, *Seminario permanente sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, 1996, pp. 22-24.

227 *Vid.* el apartado I, 1 del capítulo tercero de este libro, relativa a los alcances y límites de la ingeniería institucional.

228 Así reflexionó Leôncio Martins Rodrigues, según vimos en el capítulo tercero (nota 65) de este libro.

sino que son los individuos los responsables de que tales situaciones lleguen a generarse, y entonces habría que preguntarse cuáles son las condiciones, incluidas las institucionales, que influyen en los procesos de decisión y de actuación de los individuos.

Los institucionalistas afirman que hay incentivos, castigos y recompensas establecidas en las reglas que dan forma a las instituciones, y que son éstas las que orientan las conductas de los individuos que operan dentro de ellas.²²⁹ Es posible que esto sea cierto, pero también debe admitirse que los individuos pueden tener otros referentes o criterios orientadores de su acción, distintos de los institucionales. Mencionamos ya como ejemplo la cultura política, pero podríamos también hablar de otras variables, tales como el factor regional, o el tipo de inserción de las economías latinoamericanas en el sistema económico internacional, o incluso de variables relativas a la estructura social. En relación con esta última, cabría preguntarse lo siguiente: ¿los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades en general no serán otro factor que influye en los patrones de acción e interacción de los actores políticos?, ¿la extensión del analfabetismo funcional y de la extrema miseria en nuestras sociedades no tendrá también su propio efecto sobre el comportamiento de los actores políticos? No pretendemos desarrollar en este trabajo un estudio empírico que trate de dar respuestas a estas interrogantes, pero la intuición nos podría inclinar a pensar que, efectivamente, las variables institucionales no son los únicos puntos de referencia de los individuos que actúan en el proceso político.

229 Ésta es la postura adoptada, por sólo mencionar un caso dentro del debate contemporáneo sobre las instituciones políticas, por Stepan y Skach, al decir que “[...] las constituciones son esencialmente ‘marcos institucionales’ que en las democracias proveen las reglas de decisión básicas y el sistema de incentivos relativos a la formación del gobierno, a las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden continuar gobernando, y a las condiciones por las que éstos pueden ser terminados democráticamente”. *Id.* Stepan, Alfred, y Skach, Cindy, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, en Linz, J., y Valenzuela, R. (eds.), *op. cit.*, nota 23, vol. 1, p. 119.

2. *El problema de la institucionalización de la vida política*

Aparte de la pertinencia de introducir en el análisis variables distintas a las institucionales, en el caso de América Latina, existe una razón adicional que justifica el intento de salir de los límites impuestos por el análisis estrictamente institucional, para adoptar una visión más amplia. Nos referimos a la posibilidad de que quizá el dilema principal de la política en muchos países latinoamericanos, y en particular de la mexicana, no sea tanto el relativo al tipo de institucionalidad que vaya a adoptarse, sino el que está planteado entre la institucionalización o la no institucionalización de la vida política.

Es bien conocido el hecho de que importantes áreas de la política en América Latina, y en México de manera particular, transcurren por vías más bien informales, no estrictamente institucionales. En el caso de México, por ejemplo, los profesores Susan Purcell y John Purcell han llegado incluso a sugerir la idea un tanto radical de que el sistema político jamás se institucionalizó, sino que ha subsistido gracias a la renovación periódica de un acuerdo político original entre determinados grupos de poder político, económico y militar, cuyo procedimiento unificador ha sido una serie de prácticas informales, reglas no escritas y acuerdos tácitos.²³⁰ En cualquier caso, consideramos que el tema de la falta de institucionalización de la vida política debe ser recogido por los análisis sobre la reforma a los regímenes políticos en América Latina y su relación con la democracia porque, finalmente, ¿la estabilidad y la consolidación de un régimen democrático no dependen acaso de su propia institucionalización?²³¹

230 Purcell Kaufman, Susan, y Purcell, John, "State and Society in México: Must a Stable Polity be Institutionalized?", *World Politics*, vol. 32, núm. 2, 1980, pp. 194-195.

231 Pzeworski ha señalado, precisamente, que las soluciones al problema de la democratización está en las instituciones. Para este autor, la democracia sólo es posible cuando existen instituciones que hacen poco probable que el proceso de competencia política desemboque en resultados altamente adversos a los intereses de las fuerzas políticas relevantes, dados los recursos que estas fuerzas pueden poner en movimiento. *Vid.* Pzeworski, Adam, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Elster, Jon, y

Ahora bien, aquí habría que aclarar lo que la institucionalización significa. Esencialmente, entendemos por este término la vinculación e identificación personal de los individuos, con las reglas y los procedimientos de las instituciones en que actúan. Éste es el sentido que Samuel Huntington ha dado a su noción de institucionalización, al decir que ésta es el proceso por medio del cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad. Este mismo autor afirma que la creación de instituciones políticas que involucren y reflejen un consenso moral e interés mutuo es una condición para el mantenimiento de un sentido de comunidad en las sociedades complejas. Dichas instituciones, a su vez, dan un nuevo significado al propósito común de quienes integran una sociedad, y crean nuevas vinculaciones entre los intereses particulares de los individuos y de los grupos. Finalmente, y para redondear su noción de institucionalización, Huntington afirma que “la comunidad política en una sociedad compleja depende, por tanto, de la fuerza de las organizaciones y procedimientos políticos en la sociedad. Dicha fuerza, a su vez, depende de la amplitud del apoyo dado a dichas organizaciones y procedimientos, y de su nivel de institucionalización”.²³²

En suma, puede afirmarse que la institucionalización requiere de la asignación de un valor positivo de parte de los individuos y los grupos a las reglas y procedimientos que componen las instituciones. Esa valoración positiva es la que las hace estables en el tiempo. Esta afirmación tiene una gran relevancia, puesto que probablemente sea esta especie de vinculación *moral* entre individuos e instituciones la condición necesaria para la construcción y la consolidación de la democracia en América Latina. En otras palabras, la democracia requiere de un proceso de identificación y vinculación de los individuos y los grupos con las reglas y pro-

Slagstad, Rune (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1993, pp. 64-79.

232 Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, New Heaven-Londres, Yale University Press, 1968, pp. 10-12.

cedimientos de las instituciones políticas de la democracia (institucionalización democrática). Necesita, igualmente, ser considerada como un valor digno de ser preservado. En suma, y llegamos así a una verdad de perogrullo, no hay democracia si quienes participan en el proceso político no consideran la democracia como algo valioso.

En este orden de ideas, por ejemplo, pudimos ver en nuestro estudio sobre el debate político brasileño la manera en que Miriam Kornblith relacionó el aspecto valorativo de la institucionalización, y por lo tanto, de la consolidación de la democracia, con la idea de un acuerdo. En el esquema propuesto por esta autora, la institucionalización tiene que ver con la noción de un acuerdo previo sobre el respeto a un valor democrático fundamental como condición de la estabilidad del régimen político.²³³ Sin un acuerdo de este tipo, los actores no se identifican, ni se vinculan o comprometen personalmente con las instituciones de la democracia; sin este compromiso, los procesos de la democracia no se hacen hábito, ni se estabilizan o “normalizan” en el tiempo. Cabe agregar, por último, que si la democracia no es considerada como valiosa por los actores políticos, difícilmente puede surgir en ellos la “prudencia” política necesaria para resolver los callejones sin salida, los cuellos de botella o, simplemente, los *impasses* que cualquier configuración institucional puede llegar a producir, sin importar lo “cuidadosa” que haya sido la tarea de diseñarlo.²³⁴

233 Esta noción fue sugerida por Kornblith, como puede constatarse en el capítulo tercero de este libro (nota 56).

234 Enrique Barros reflexionó brevemente sobre el papel que puede llegar a jugar la “prudencia” o la “cordura” política al analizar el periodo de “cohabitación” en la V República francesa. “Aunque el sistema funcionó de hecho como parlamentario, las reglas formales de distribución de facultades entre el presidente y el Primer Ministro habrían podido provocar una situación en extremo polémica si el presidente hubiese insistido en calificar políticamente los actos del gobierno que requerían su firma. De hecho, hay que insistir en que ninguna reforma legislativa (incluyendo las reprivatizaciones) habría sido posible si la iniciativa no hubiese llevado la firma del presidente”. “La mezcla de fuertes legitimidades presidenciales y parlamentarias sólo tiene salida en el régimen francés por vía de la cordura, como se mostró en 1986. El problema es si se carece de ella. Cualquier intento de solución jurídica de este problema parece ser crear mayores riesgos, en el caso

La pregunta obligada sería, entonces, ¿qué circunstancias pueden inducir a quienes participan en el proceso político a llegar a un acuerdo sobre el respeto a un valor democrático fundamental? No pretendemos en este trabajo dar respuesta a esta interrogante; ni siquiera estamos seguros de si sería posible encontrar tal respuesta a una pregunta planteada en términos tan generales. Sin embargo, aludiremos a una opinión de Przeworski, que podría ser el inicio de una reflexión que ayudase a aclarar el punto y que, paradójicamente, nos llevaría de regreso a la cuestión del diseño institucional. Este autor sugiere que la democratización solamente es posible si las fuerzas políticas relevantes en una sociedad tienen la expectativa razonable de que sus intereses no serán afectados de manera altamente adversa bajo un arreglo institucional (democrático) dado. Esto significa que las fuerzas políticas relevantes serán leales a la democracia (o sea, la considerarán como un valor que debe conservarse) mientras el arreglo institucional bajo el cual opera la democracia no sea especialmente adverso a sus intereses.²³⁵

El lector podrá percatarse de que la concepción de Przeworski le da la vuelta a la noción de Kornblith. Si esta última afirma que se requiere un acuerdo sobre el respeto al valor de la democracia, que sea previo al acuerdo sobre el arreglo institucional democrático específico, Przeworski propone que el acuerdo sobre el respeto al valor de la democracia depende de que el arreglo institucional no afecte los intereses de las fuerzas políticas relevantes. En nuestra opinión, la dificultad de la afirmación de Kornblith es que deja sin respuesta el interrogante sobre las condiciones para generar la lealtad de las fuerzas políticas hacia la democracia; y, por su parte, el problema de la propuesta de Przeworski radica en la introducción en su razonamiento de un elemento tan subjetivo como lo es el concepto de “interés”. ¿Puede

límite, para el actor que no se somete a las nuevas mayorías, cual es el presidente”. Barros, Enrique, *op. cit.*, nota 101, pp. 196-197.

235 Przeworski, *op. cit.*, nota 231, p. 79.

hablarse de intereses “objetivos” de ciertos individuos o grupos?, ¿acaso la dimensión y cualidad de esos intereses no está medida en función de una apreciación “subjetiva”?, ¿cuándo se afecta de manera “altamente” adversa un determinado “interés”?, ¿no podría pensarse que considerar la democracia como algo “valioso” podría llevar a redefinir y, en su caso hasta reducir, la percepción que cada quien tiene de sus intereses particulares, individuales o de grupo?

El debate está abierto, y deberán hacerse estudios más profundos y reflexiones más agudas sobre este interesante tema. Lo que a nosotros nos interesa destacar, por ahora, es que en la preocupación por la consolidación de la democracia en Latinoamérica tiene que plantearse el problema de la institucionalización de la vida política. Hacer esto llevará, directamente, a reflexionar sobre las relaciones entre democracia, sistema de valores e instituciones.

3. *¿Democracia formal o democracia sustantiva?*

Una segunda vertiente seguida por los comentarios críticos de la visión institucionalista es la que ha señalado la necesidad de incorporar, en el análisis sobre la estabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas, consideraciones de tipo material o sustancial, y no solamente las de tipo formal e institucional. El contenido de esta propuesta podría reducirse a la siguiente afirmación: además de un pacto institucional, la consolidación de la democracia requiere de un pacto social.

Bajo esta vertiente, encontramos la distinción entre los conceptos de *democracia formal* y de *democracia sustancial*, los cuales, a pesar de incluir el término “democracia”, en realidad tienen un significado diferente. El primero se ha tomado como una definición “mínima” de democracia, y conlleva la existencia de ciertas reglas o “procedimientos universales” que regulan la lucha por el poder y su ejercicio en una sociedad.²³⁶ Por su parte,

236 Entre estos “procedimientos universales”, Bobbio ha señalado las siguientes: a) el máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o segundo

la segunda noción hace referencia al contenido de las acciones de gobierno, tendentes a alcanzar objetivos de igualdad económica y social.

Ahora bien, especialmente en el debate político-institucional brasileño, llegó a sugerirse que la democracia formal no puede ser estable si no se adoptan medidas relacionadas con la noción de democracia sustancial.²³⁷ Es decir, se esbozó la idea de que la consolidación del régimen democrático depende de un “buen” arreglo institucional (democracia, en sentido formal), tanto como de un pacto social (democracia en sentido sustancial) que, por supuesto, sea eficaz.

Podrían señalarse casos en los que un pacto social ha formado parte del proceso de consolidación de un nuevo régimen democrático, pero esto no significa que en todos los casos haya sucedido o deba suceder así. Hemos de recordar, por ejemplo, que la transición española a la democracia incluyó una especie de pacto social dentro de las negociaciones que derivaron en la instauración de la Constitución de 1978, además de que la etapa de consolidación se dio en el contexto de una reinserción de España en

grado, por el pueblo; b) junto al órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe de Estado; c) deben ser electores todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente de sexo; d) todos los electores deben tener igual voto; e) todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir, en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional; f) deben ser libres también en el sentido de que deben de estar en condiciones de tener alternativas reales; g) tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político, vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas; h) ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría; i) el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del Parlamento o bien del jefe del Poder Ejecutivo a su vez elegido por el pueblo. *Vid.* Bobbio, Norberto, en Bobbio, N., y Matteucci, Nicola (eds.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1987, p. 504.

237 *Vid.* el apartado I, 4 del capítulo tercero de este libro, que trata el tema de la relación entre crisis económica, desigualdad social y formato institucional en el debate político-institucional brasileño.

el ámbito económico regional europeo, el cual le abrió nuevas y convenientes oportunidades.²³⁸

Independientemente de que se negocie o no un pacto social como una forma de contribuir a la consolidación de la democracia, en nuestra opinión existen elementos suficientes como para sugerir que un sistema político, democrático o no, que no tenga la capacidad de resolver el problema económico de la sociedad que gobierna, no tiene muchas posibilidades de subsistir como sistema. En este sentido, por ejemplo, podría argumentarse que la Unión Soviética se desmoronó en gran parte porque dejó de ser económicamente viable, pero podría desmoronarse también (hipotéticamente hablando), y por la misma razón, el actual sistema político ruso, que tiene un corte definitivamente más democrático que el anterior sistema de los soviets.

Pensando en América Latina, podríamos sostener también que, de no ser capaces de resolver el problema económico y social, las jóvenes democracias de la región podrían enfrentarse a presiones que probablemente no pudieran contenerse dentro del esquema institucional democrático. Esto no quiere decir que estemos defendiendo la idea de que existe una conexión causal mecánica entre crisis económica y crisis de régimen. El lector podrá percatarse de que hemos tenido cuidado en utilizar en todo momento el tiempo condicional imperfecto del verbo *poder*,²³⁹ y de que hemos manejado nuestros razonamientos en el terreno de las po-

238 Los llamados “Pactos de la Moncloa”, suscritos en Madrid en octubre de 1977, incluyeron una serie de acuerdos políticos y económicos mediante los cuales el Partido Comunista Español (PCE) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se comprometieron a apoyar el programa de austeridad económica del gobierno, a cambio de un paquete de reformas sociales, políticas y económicas, entre las cuales estaban: la reforma fiscal, la adopción de medidas para frenar la especulación urbana, la promesa de expandir la inversión pública, el establecimiento de un control democrático sobre el presupuesto de la seguridad social, el diseño de un estatuto sindical que preveía la creación de una sección sindical en las empresas, e incluía la devolución del patrimonio expropiado a los sindicatos después de la guerra civil. *Vid.* Gobierno de España, *Pactos de la Moncloa. Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político*, Madrid, 8-27 de octubre de 1977, 2a. ed., Madrid, Servicio Central de Publicaciones, pp. 19-38.

239 *Podría, podrían.*

sibilidades (y no de las seguridades o certidumbres). No obstante, la crisis económica y el agravamiento de la problemática social podrían convertirse en un terreno fértil para hacer prosperar un planteamiento de ruptura del régimen democrático, no por un efecto automático, sino en virtud de la acción política de algún grupo que estuviese dispuesto a ofrecer el liderazgo necesario para realizar la empresa.

Por otra parte, el hablar de contenidos de las políticas de gobierno y relacionarlos con la preocupación por la estabilidad de los gobiernos democráticos en América Latina nos hace pensar en la posibilidad señalada por Mangabeira, en el sentido de dotar a la acusada tradicional inestabilidad política latinoamericana, atribuida a un “arreglo institucional defectuoso”, de un ingrediente sustancial. Esto se lograría si se considera que dicha inestabilidad, centrada fundamentalmente en los conflictos entre el presidente y el Congreso, puede no ser sino una manifestación de la incompatibilidad de los proyectos propuestos por quienes controlan una y otra institución gubernamental. Es decir, los conflictos irresolubles entre el presidente y el Congreso pudieran deberse a que la presidencia ha tendido a ser ocupada por individuos enarboladores de proyectos de modernización basados en la industrialización y la urbanización de sus respectivos países, en tanto que los Congresos han solido estar dominados por los intereses rurales y localistas. De esta forma, detrás del *impasse* institucional podría haber, en realidad, una incompatibilidad de proyectos, que sería la causa verdadera de la imposibilidad de cooperar y, consecuentemente, de la generación de condiciones de desestabilización política del régimen.²⁴⁰

240 Estas ideas se desprenden de los argumentos desarrollados por Roberto Mangabeira en su descripción del potencial antioligárquico del presidencialismo en Brasil. *Vid.* capítulo tercero, apartado III, 2, B).

IV. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA EN BRASIL Y ARGENTINA

Las experiencias de la reforma político-institucional en Brasil y en Argentina han mostrado que el proceso de discusión y los resultados finalmente obtenidos bajo la forma de cambios a los textos constitucionales estuvieron muy lejos de ser un ejercicio meramente académico. Al contrario, los procesos de reforma en ambos países estuvieron decisivamente influidos por las características del sistema de partidos, por las estrategias de los partidos políticos, y por los intereses coyunturales de sus líderes. Esto no significa que los académicos o científicos sociales hayan carecido de importancia o permanecido marginados a lo largo del proceso. Nuestro estudio ha demostrado que este tipo de profesionales estuvo presente en todo momento, aportando ideas y argumentos para alimentar el debate. Sin embargo, como era de esperarse, no fueron éstos sino los políticos quienes marcaron los tiempos, la dirección y finalmente el desenlace del proceso de reforma.

La vinculación entre el sistema de partidos y el proceso de reforma y su contenido resulta evidente al comparar lo acontecido en los dos países que analizamos. En Brasil, un sistema de partidos poco estructurado, sumamente fraccionado, disperso y poco disciplinado dio lugar a un proceso de reforma bastante abierto, “garantista” (en los términos de Lamounier), en el que fracciones internas de los partidos, personalidades a título individual, y grupos sociales de la más diversa índole tuvieron una participación decisiva. Como pudimos observar en el capítulo primero, estas características del sistema de partidos brasileño se manifestó en una serie de reglas procedimentales que permitieron la entrada al debate constitucional a gran número de actores. Recordemos que esto provocó gran lentitud en los trabajos de la ANC, además de ampliar la agenda de la reforma, al pretender cada fracción, individuo o grupo social hacer que sus demandas

particulares alcanzasen expresión normativa mediante su incorporación en algún artículo constitucional.

En Argentina, en cambio, un sistema de partidos mucho más estructurado que el brasileño, con pocos partidos políticos “efectivos”, con disciplina interna bastante desarrollada, y con liderazgos nacionales sólidos, permitió la configuración de un proceso de reforma relativamente cerrado y circunscrito al derrotero marcado por los partidos políticos y a las directrices de los líderes partidistas. Fueron precisamente estos elementos los que hicieron posible que los trabajos de la Convención Constituyente se realizaran dentro del estrecho lapso indicado por la iniciativa de reforma (noventa días); y también fueron ellos los que permitieron que las reformas a la Constitución aprobadas finalmente por la Convención Constituyente no se apartasen de los lineamientos propuestos por Menem y Alfonsín en los documentos derivados del célebre “Pacto de Olivos”.

Por otra parte, los casos analizados en este trabajo han mostrado cómo los procesos de reforma institucional han estado íntimamente relacionados con las estrategias de los partidos políticos y los intereses coyunturales de sus dirigentes, en la lucha por alcanzar, ejercer y mantener el poder. El ejemplo del presidente Sarney que maniobró para cambiar la preferencia predominantemente parlamentarista de la ANC en Brasil resulta elocuente en este sentido. Lo mismo podría decirse del impulso dado a la reforma constitucional argentina, por el deseo del presidente Menem de hacer posible su reelección por un periodo más.

Asimismo, el presidente Alfonsín vio frustrado su intento de reformar la Constitución debido en parte a la decisión tomada por muchos de sus correligionarios en el Congreso, quienes prefirieron romper con un presidente cuyo programa de estabilización económica había fracasado, en aras de proteger sus propias posibilidades electorales. Y en Brasil, recordemos la manera en que los legisladores constituyentes procuraron convertirse en canales de acceso de las demandas y las propuestas de diversos grupos sociales, para beneficio también de sus intereses electorales.

En suma, la forma y el fondo de la reforma institucional en los casos analizados no pueden separarse de los intereses y las estrategias de los actores involucrados en la lucha por conseguir, ejercer y conservar el poder. Ambos procesos estuvieron íntimamente relacionados, lo cual resulta perfectamente lógico: si las instituciones fijan las normas y los procedimientos que regulan el acceso y el ejercicio del poder político, la definición de dichas normas y procedimientos se vuelve entonces objeto de la lucha política misma.²⁴¹

A manera de conclusión, podríamos decir que el debate político-institucional en Brasil y en Argentina no fue un ejercicio meramente académico, aunque sí involucró a la comunidad de los científicos sociales en la polémica, quienes aportaron ideas y construyeron argumentos en favor o en contra de las diversas posiciones. Sin embargo, gran parte de los argumentos servían, consciente o inconscientemente, a intereses estratégicos y tácticos de los actores involucrados en la lucha política. En esta línea de razonamiento, podría deducirse que las propuestas que no tenían ese tipo de vinculación, o que no la tenían con un grupo políticamente significativo en la sociedad nacional, simplemente perdieron viabilidad, como podría interpretarse el caso de la opción monárquica planteada en el plebiscito brasileño.

A final de cuentas, puede afirmarse que el proceso de debate sobre la reforma político-institucional en Brasil y en Argentina estuvo sujeto en cuanto a su forma y a su contenido a una combina-

241 En este mismo sentido se ha pronunciado Przeworski cuando explica la dificultad para llegar a arreglos institucionales: “el conflicto involucra a las instituciones. Cada fuerza política opta por el marco institucional que promueva mejor sus valores, proyectos e intereses”, y “la razón por la que el acuerdo es problemático, consiste en que las instituciones tienen consecuencias distributivas. Si la selección de instituciones fuese simplemente una cuestión de eficiencia, no habría materia para controversia; nadie tendría razón para tener un sistema que beneficia a alguien sin costo para algún otro. Pero tomando como dada la distribución de recursos económicos, políticos e ideológicos, las instituciones afectan el grado y la manera en que intereses y valores específicos pueden ser promovidos. Por lo tanto, las preferencias relacionadas con las instituciones difieren”. Vid. Przeworski, Adam, *Democracy and the Market, Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1993, pp. 80-81.

ción de intereses coyunturales, a expectativas de obtener beneficios en el corto y mediano plazos, y a preferencias sustentadas en juicios sobre las ventajas y desventajas de las distintas opciones institucionales en términos de su contribución a la consolidación y eficacia del régimen democrático. Cada uno de estos factores tuvo su propio peso específico, y por su importancia deben ser tomados en consideración cuando se reflexione sobre la reforma del Estado en México, tarea que emprendemos en el capítulo que sigue.