

Mesa II

FUNCIONAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN

DE LAS INSTITUCIONES PARA LA DEMOCRACIA

Sistemas electorales en América Latina

Leonardo Valdés Zurita

El cambio político en América Latina ha puesto en la mesa de debate una buena cantidad de cuestiones políticas e institucionales. Algunas se suponían definitivamente superadas, otras son totalmente novedosas. Por ese motivo, bien vale la pena pasear la mirada por el panorama actual en América Latina en materia de sus sistemas electorales.

Para empezar, es necesario recordar que la historia electoral latinoamericana ha sido altamente accidentada. Golpes de Estado, instalación de gobiernos de facto, interrupción de procesos electorales y fraudes en los comicios estuvieron presentes en la historia política de la región. Unos cuantos países fueron la excepción, pero se puede asegurar que casi todos han sufrido a lo largo de su historia una o más interrupciones en el proceso político democrático.

Durante los últimos tres lustros, sin embargo, los procesos de transición y de consolidación de la democracia en la región han ubicado, en casi todos los países, a las prácticas no democráticas como cosas del pasado. Pasado que marca el desarrollo de los sistemas electorales vigentes en la actualidad, pero que no lo determina. Las elecciones en la región han cumplido con muy diferentes tareas.

Mientras que en Centroamérica ayudaron a salir de una aguda crisis política, en Sudamérica fueron el vehículo natural para la "redemocratización" de los regímenes políticos. En la actualidad, en casi todos los rincones de nuestro subcontinente los procesos electorales tienen ante sí el reto de la consolidación democrática, es decir, del funciona-

miento normal de un sistema plural en el que la mayoría gobierna, pero a la vez respeta la existencia y el activismo de minorías fuertes y beligerantes, que en cualquier momento pueden hacerse del poder.

Como en el mundo entero, a los sistemas electorales les corresponde colaborar en la debida representación de las diversas fuerzas políticas en las instituciones de gobierno y, a la vez, ayudar a que se establezcan condiciones satisfactorias para la toma de decisiones y la conducción de las propias instituciones. Para decirlo en dos palabras, los sistemas electorales deben ayudar a lograr una adecuada “representatividad” y una conveniente “governabilidad”. Lograr estos dos objetivos a la vez no siempre es fácil. El contexto en el cual se aplican los sistemas y las particularidades de los regímenes políticos introducen situaciones que a menudo dificultan la obtención de ambas metas.

En América Latina, el paso a la democracia y su proceso de consolidación se han desarrollado en el marco de una complicada situación económica. La globalización y la volatilidad de los mercados financieros han azotado a las economías de la región de muy diversas maneras. Por periodos, en la década que está por concluir, los países del área parecen acercarse a la estabilidad económica —que les permita sentar bases firmes para el despegue a un desarrollo que ayude a una mejor distribución del ingreso—, cuando de pronto se desatan las tendencias adversas en el mercado financiero mundial y los efectos “tequila” o “caipiriña” vacían las bolsas de valores y se llevan una buena parte de las reservas internacionales de los bancos centrales. Lo grave de estos efectos es que desatan las fuerzas especulativas en los mercados internos, y con ellas la inflación, el incremento acelerado en las tasas de interés y las dificultades financieras para las empresas grandes, medianas y pequeñas. Como se sabe, cuando las empresas no tienen liquidez para atender sus deudas, los recursos para crear empleos disminuyen, si no es que definitivamente desaparecen. Ante esta situación, vastos sectores sociales latinoamericanos han visto disminuir sus posibilidades de obtener y/o conservar empleos productivos y bien remunerados, reducirse drásticamente sus niveles de consumo y casi desaparecer cualquier visión de un futuro mejor.

Frente a este panorama, las nuevas democracias latinoamericanas han funcionado como cajas de resonancia de crecientes inconformidades, cuando no de desilusiones persistentes. Lo cierto es que también han servido para confirmar en el poder a los autores de las políticas que han traído cierta estabilidad, e incluso recuperación, después de

la llamada década perdida de los ajustes económicos de los años ochenta. Así, partidos y personajes que han logrado controlar tendencias inflacionarias de larga historia han obtenido el beneficio de la reelección, para mantenerse en el poder.

Nuestras democracias, es necesario explicitarlo, funcionan en un régimen político particular y dominante en el subcontinente: el presidencialismo. Desde el siglo pasado, los legisladores latinoamericanos optaron por esta forma de gobierno y establecieron la arquitectura institucional que separa a los poderes legislativos de los ejecutivos. En ese marco, los legisladores son responsables de la aprobación de las leyes y supervisores de la aplicación de las mismas, que provienen por lo general de los titulares de los poderes ejecutivos.

Esta última consideración introduce una importante especificidad en el estudio de los sistemas electorales en América Latina. En nuestros países normalmente encontramos más de un sistema para elegir a los poderes Legislativo y Ejecutivo. Cuando, además, se trata de repúblicas federadas, nos encontramos que los métodos para elegir a las autoridades nacionales y a las locales no siempre son los mismos.

Una paradoja más frente a los regímenes presidenciales, que necesariamente exigen alguna fórmula de mayoría para la elección del presidente, al estilo estadounidense, consiste en que los sistemas de elección de las asambleas legislativas latinoamericanas son, en su mayoría, de representación proporcional, como sucede en la mayor parte de las democracias europeas. Esta especial mezcla de sistemas ha provocado consecuencias poco conocidas, pues en principio se supone (de acuerdo con las controvertidas leyes de Duverger) que mientras las fórmulas de mayoría fomentan el bipartidismo, las de representación proporcional hacen lo propio con el pluripartidismo.

Es necesario, por otro lado, dar cuenta de una tendencia que parece dominar la agenda de las reformas electorales en la región. Cada vez más países acortan los periodos presidenciales, permiten una reelección inmediata de los presidentes y adoptan sistemas de mayoría absoluta con doble vuelta para elegirlos. Vale la pena, por tanto, considerar algunas regularidades y especificidades de los países que se han movido en la dirección mencionada.

Se trata de once naciones. Nueve de ellas utilizan un sistema clásico de mayoría absoluta, en el cual gana el candidato que obtiene más del 50% de los sufragios emitidos. Si esa condición no se presenta, se realiza una segunda vuelta a la que concurren los dos candidatos que obtu-

vieron la mayor cantidad de votos. De esa manera, de la segunda vuelta emerge un ganador que, por necesidad aritmética, alcanza la mayoría absoluta de los votos. De esta regla es necesario separar a Bolivia, donde si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, la segunda vuelta se restringe al Congreso, el cual elige, por mayoría absoluta, a uno de los tres candidatos más votados en la elección popular.

Dos naciones presentan una situación que se ha denominado como de mayoría calificada. En Costa Rica gana en la primera vuelta el candidato que obtiene más del 40% de los votos. En Argentina gana el que logra más del 45% de la votación, o bien más del 40% siempre que supere a su más cercano competidor con más del 10% de la votación. En ambos países la segunda vuelta con dos contendientes es el mecanismo a aplicar si no se cumplen las condiciones de triunfo en la primera vuelta.

Seis de las once naciones han reducido sus periodos presidenciales a cuatro años. Otros cuatro países, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, tienen periodos presidenciales de cinco años. Chile se aparta totalmente de la norma, pues su periodo presidencial ha sido incrementado a ocho años. Los cambios en la duración de los periodos presidenciales, como se verá, tienen una estrecha relación con la adopción de fórmulas de reelección de los mandatarios latinoamericanos.

En cuatro de los once países considerados, que son Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala, la reelección presidencial se encuentra absolutamente prohibida. En tres casos, Bolivia, Chile y Uruguay, la reelección presidencial mediata (esto es, después de un periodo sin ocupar el cargo) está permitida. En el resto de los países (Argentina, Brasil, Paraguay y Perú) la reelección inmediata está permitida, pero se encuentra limitada a sólo un segundo periodo presidencial.

Una última consideración acerca de la arquitectura institucional en las naciones latinoamericanas con sistemas de mayoría absoluta: todos, excepto una, incluyen la figura de vicepresidente electo simultáneamente con el presidente. La excepción es Chile, que no cuenta con esa figura. En dos países, Costa Rica y Perú, se eligen dos vicepresidentes. Finalmente, en la mayoría de los casos en los que el Poder Legislativo es bicameral, los vicepresidentes son a la vez presidentes del Senado.

A la elección presidencial con segunda vuelta se le atribuyen ciertas cualidades. Se argumenta que los mandatarios así electos tienen una mayor legitimidad, pues bajo cualquier supuesto cuentan con el

apoyo absolutamente mayoritario de los ciudadanos. No obstante, la experiencia latinoamericana reciente no permite arribar a una conclusión definitiva sobre el particular. Se debe poner entre paréntesis, en primer lugar, el caso de Bolivia, pues en realidad la segunda vuelta sólo asegura que el presidente cuenta con mayoría absoluta en el Congreso. Vale la pena señalar, además, que se trata de la única experiencia en un país de habla hispana en el continente con ese pequeño grado de parlamentarismo.

También es necesario separar a Uruguay, pues su novel sistema de mayoría absoluta aún no se ha aplicado. En otras cuatro naciones la segunda vuelta no se ha realizado por una razón diferente: en Costa Rica, Chile, Guatemala y Paraguay el electorado ha otorgado la mayoría calificada y/o absoluta a alguno de los contendientes en la primera vuelta. Vale la pena tomar en consideración las diferentes circunstancias de estas cuatro naciones. Costa Rica es un sistema con fuertes tendencias bipartidistas, en el cual uno de los dos partidos tradicionales alcanza con cierta facilidad más del 40% de los votos en la primera vuelta. No sucede lo mismo en la elección legislativa, en la cual un grupo importante de pequeños partidos alcanza proporciones de votación suficientes para alcanzar representación. Como en los sistemas bipartidistas clásicos, la alternancia en el poder es un fenómeno frecuente en Costa Rica. En Chile la historia es muy diferente. La alta polarización política que ha acompañado a la transición democrática ha estado acompañada por la conformación de dos grandes y sólidas coaliciones partidarias. Una de ellas siempre ha ganado con mayoría absoluta la primera vuelta, casi como condición para que la propia transición continúe su curso. En Guatemala, como en la mayoría de los países centroamericanos, la prioridad política se ha encontrado vinculada con la obtención de la paz interna y el fin de la confrontación armada, sin que la esfera electoral haya llegado a ser foro de las fuerzas políticas que aún se expresan con el lenguaje de las armas. En Paraguay la transición ha sido conducida por el partido fuerte del régimen autoritario, que si bien ha visto disminuir su cuota de votos, no ha descendido aún a menos del 50% de los sufragios en la elección presidencial.

Lo anterior lleva a reducir el universo de observación a sólo cinco países, que ofrecen señales no uniformes y hasta cierto punto encontradas. Mientras que en Argentina y Brasil se han electo en segunda vuelta sendos presidentes y éstos han presentado un desempeño so-

bresaliente, sobre todo en materia de control de la inflación, en Colombia la institucionalidad política no ha podido aún dar cauces de participación a añejos movimientos guerrilleros y tampoco ha logrado controlar a la peligrosa industria del narcotráfico. En Ecuador y Perú se han vivido, por su lado, experiencias poco agradables, por decir lo menos. No me estoy refiriendo a la guerra entre estas dos naciones, que por fortuna han arribado recientemente a un acuerdo de límites que parece definitivo. Me refiero a que en Ecuador se eligió a un presidente que en breve debió dejar el cargo ante la evidente falta de algunas de sus facultades mentales básicas. También me refiero a que en Perú se eligió en segunda vuelta a un presidente que, cuando lo consideró necesario, decidió disolver un Congreso que no le era favorable para que otro, elegido bajo su mandato, redactara una nueva Constitución que le permitiera la reelección inmediata. Por todo esto se puede afirmar que la mayoría absoluta en la elección presidencial aún no despliega la atribuida cualidad de dotar de mayor legitimidad a los mandatarios.

A la mayoría absoluta también se le atribuye la cualidad de fomentar un pluralismo de partidos flexibles, que hacen de la negociación una sana práctica política. Las experiencias recientes en América Latina tampoco permiten arribar a ninguna conclusión definitiva sobre el particular. En por lo menos tres experiencias bien consolidadas, Colombia, Costa Rica y Ecuador, el formato bipartidista tradicional no ha sufrido alteración alguna, por lo menos en el nivel de los principales contendientes por la presidencia. En Chile se ha consolidado una situación que a muchos les sigue pareciendo transitoria, que consiste en la conformación de dos coaliciones que conjuntan a diversas agrupaciones partidarias y corrientes ideológicas. Ese formato bipartidista, hasta cierto punto artificial, conlleva la singularidad de no haber permitido aún la alternancia en la elección presidencial. De hecho, no faltan los pronósticos en el sentido de que tal alternancia se producirá sólo cuando la coalición de gobierno determine su desintegración.

En Argentina y Uruguay, bipartidismos históricos, el arribo a situaciones de tres partidos importantes fue en un caso simultáneo y en otro posterior a la implantación del sistema de doble vuelta. En Argentina el Frente Grande, hoy FREPASO, empezó a ganar notoriedad electoral justo en la elección del Constituyente que se encargó de introducir importantes modificaciones al régimen político de esa nación. En Uruguay, en cambio, la consolidación del Frente Amplio como una ter-

cera opción ante los partidos tradicionales fue una de las principales causas para que se optara por el sistema de doble vuelta.

En el resto de las naciones latinoamericanas, que aplican alguna fórmula de mayoría absoluta y/o calificada para la elección de sus presidentes, la conformación de sus sistemas partidarios aún no se ha consolidado. Por ello, resulta prematuro derivar conclusiones acerca del papel jugado por la fórmula electoral en la conformación de algún formato de sistema de partidos definido. Lo que sí se puede registrar es que, en el nivel de la competencia por los puestos de representación popular, en los formatos partidarios de todos los países latinoamericanos aquí considerados el pluralismo es una constante. Incluso en los bipartidismos presidenciales más consolidados, como Colombia, Costa Rica y Ecuador, cuando hablamos de la cantidad de partidos que alcanzan representación parlamentaria el número crece significativamente. Esto se debe a que, en ese nivel, la fórmula predominante es la representación proporcional.

De los once casos en análisis, sólo dos se apartan de esa norma. Chile heredó del régimen anterior un sistema de mayoría binominal, en el cual se asignan las dos diputaciones por distrito a los dos partidos que hayan alcanzado la mayor votación, o bien sólo al primero de ellos si alcanzó más del doble de votos que la segunda fuerza. Ecuador, por su parte, presenta un singular sistema mixto. Sus diputados se eligen a partir de tres fórmulas. Cinco curules se disputan en sendos distritos uninominales; diez diputados se eligen en cinco distritos binominales y, finalmente, en 12 circunscripciones plurinominales se elige al resto de los diputados ecuatorianos, por representación proporcional.

En los nueve casos restantes encontramos sistemas de representación proporcional más o menos clásicos. Cuatro países realizan la asignación de las curules a partir de fórmulas de cociente, mientras que en los cinco casos restantes se utiliza la fórmula de divisor conocida como D'Hondt. En mayor o menor medida las fórmulas de distribución, así como la magnitud de las circunscripciones y el tamaño de las asambleas, influyen en la proporcionalidad de la representación partidaria en los órganos legislativos. Lo cierto es que los sistemas de elección de los órganos legislativos de los países en los que se ha optado por la mayoría absoluta en la elección presidencial parecen cumplir cabalmente con un cometido institucional relevante: permiten una adecuada representación plural de opciones y, por esa vía, ayudan a una mejor representación política de amplios sectores de la población.

Conviene ahora preguntar: ¿la combinación de mayoría absoluta en la elección presidencial y de representación proporcional en la elección legislativa ayuda a la gobernabilidad de los países latinoamericanos? La respuesta no puede ser tajante. En la mayoría de los casos el partido del presidente tiene la más grande de las minorías en los órganos legislativos, lo que ayuda a la toma de decisiones, pero no la determina.

En términos políticos, el extremo menos recomendable se ha producido en situaciones de gran fraccionamiento de las preferencias políticas de la ciudadanía. En esos casos, puede suceder que el partido del presidente no sea ni siquiera la más grande de las minorías, sino incluso una de las más pequeñas. Están registrados, al menos, dos casos de esta naturaleza: el de Perú (durante el primer periodo de Alberto Fujimori) y el de Brasil (en tiempos de la presidencia de Fernando Collor de Melo). En estas dos ocasiones los presidentes fueron electos en segunda vuelta y sus partidos, en proceso de formación, obtuvieron bancadas significativamente pequeñas. Los desenlaces de ambas experiencias son poco alentadores. En un caso, el presidente acabó con el Congreso; en el otro, el Congreso acabó con el presidente, con las secuelas de tensiones políticas que situaciones de esa naturaleza traen aparejadas.

¿Se puede incluir en el diseño institucional alguna variable que permita establecer ciertas condiciones que ayuden a la gobernabilidad? La experiencia latinoamericana ayuda a responder afirmativamente. En la mayoría de los casos coinciden la elección y los periodos de ejercicio del cargo presidencial y del legislativo. Esto permite que el partido del presidente se encuentre en condiciones de alcanzar, al menos, la más grande de las minorías en los órganos legislativos. Cuatro de los once países analizados presentan periodos presidenciales y legislativos de cinco años. Otros seis tienen periodos de cuatro años para la presidencia y para los diputados. En este grupo se encuentra Brasil, donde aún no coinciden plenamente las elecciones de presidente y de legisladores, pues es muy reciente la adecuación que disminuyó el periodo presidencial a cuatro años y posibilitó la reelección presidencial inmediata por un segundo periodo. A contracorriente, en Chile se amplió el periodo presidencial a ocho años. Ahora corresponde a dos periodos legislativos de cuatro años cada uno. En ese país la coincidencia se producirá en el año 2002, cuando termine el periodo presidencial iniciado en 1994.

Algunos autores hablan de simultaneidad en las elecciones presidencial y legislativa para referirse no sólo a la coincidencia temporal sino a cierto tipo de vinculación entre ambas elecciones. Se ha argumentado que el mayor grado de simultaneidad se produce cuando los electores se encuentran obligados a vincular sus preferencias presidencial y legislativa. De los once casos aquí analizados, cuatro serían candidatos a llevar el calificativo de simultaneidad. En Perú, la elección presidencial y la de legisladores coinciden y se usa una sola boleta para expresar la preferencia electoral. Sin embargo, el ciudadano puede votar por partidos diferentes en la elección del presidente y del Congreso, que por cierto es unicameral. En Argentina, el Congreso es bicameral y sus miembros tienen periodos de permanencia diferentes. Los senadores ocupan el cargo por nueve años y el Senado es elegido por terceras partes cada tres años. Los diputados lo son durante cuatro años y la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años. Así, la simultaneidad se limita a la elección coincidente del presidente con la mitad de los miembros de una de las dos cámaras del Congreso. Se usa una sola boleta para la elección, con el sistema de cuarto oscuro y sobre; pero los argentinos tienen derecho a “cortar boleta”, medio por el cual pueden diferenciar su voto presidencial y legislativo.

En Uruguay, donde coincide la elección del presidente con la de los diputados y senadores, en el pasado no se permitía “cortar boleta” y, en consecuencia, el grado de simultaneidad era muy alto. No obstante, la reciente reforma que introdujo el método de la mayoría absoluta para la elección presidencial abrió la posibilidad de que el ciudadano vote de manera diferenciada en ambas contiendas. El más alto grado de simultaneidad en las elecciones de presidente y Congreso (bicameral) subsiste en Bolivia. En ese país, en la elección popular los ciudadanos deben expresar su preferencia en una sola boleta y ésta refleja el voto tanto para presidente como para diputados y para senadores.

Así, parece ser que la alta simultaneidad de los procesos de elección de presidente y legisladores es más bien la excepción y no la regla en América Latina. Bolivia, como se señaló al principio, es también excepcional en términos de su diseño de mayoría absoluta, pues la segunda vuelta no es por voto directo de los ciudadanos, sino en el seno del Congreso electo en forma simultánea. Evidentemente, en el análisis de las posibilidades de que los sistemas de mayoría absoluta en la elección presidencial y de representación proporcional en la le-

gislative ayuden a lograr una adecuada representatividad política y a la vez coadyuven para el establecimiento de condiciones de gobernabilidad, se deben incluir muchos más elementos de los que aquí hemos repasado. Sin embargo, la extensión establecida para este trabajo me impide avanzar en ese sentido. Lo cierto es que espero que las ideas que se han expuesto ayuden a valorar con objetividad el rumbo que puede tomar una posible reforma de los mecanismos de elección en nuestro país.

Sistema de partidos y nuevas formas de representación política

José Antonio Crespo

EL PROBLEMA

En las diversas democracias se busca simultáneamente conciliar principios que, siendo en sí mismos deseables (pues responden a alguno de los ideales democráticos) resultan en la práctica incompatibles. Un típico caso tiene que ver con la representación política de los ciudadanos en el Congreso o Asamblea Legislativa; considerando que en una sociedad moderna es imposible ejercer constantemente una democracia directa (en la que todos los ciudadanos participan estrechamente en la toma de todas las decisiones), queda como una opción la democracia representativa, mediante la cual el cuerpo ciudadano elige representantes que, siendo poco numerosos, pueden tomar decisiones en nombre de sus representados. Es un problema técnico que se traduce en un problema político: ¿de qué manera se puede lograr que haya una fiel representación de los diversos grupos y sectores de la sociedad en el órgano legislativo?

Por otro lado, surge otro problema; si esa representación resulta muy dispersa ideológicamente, entonces será sumamente difícil tomar decisiones pese al reducido número de los representantes electos, lo cual genera ingobernabilidad y parálisis. Los dos objetivos, en su forma pura, son antitéticos; mientras más fiel es la representación ciudadana, más difícil será conseguir la gobernabilidad en el Congreso y, por ende, la toma de decisiones. Considerando que una democracia

se encuentra entre una anarquía (en la que es imposible tomar decisiones) y un despotismo (en el que pueden tomarse fácilmente decisiones pero tienden a favorecer al que las toma, en perjuicio de los demás), se deben encontrar fórmulas de equilibrio que permitan conciliar los beneficios de sus polos, reduciendo en lo posible sus respectivas desventajas. Para cada uno de los dos objetivos hay una fórmula electoral específica. Una, de mayoría relativa, que divide al país en numerosos distritos electorales, de los que saldrá un solo legislador (el que gane la mayoría en ese distrito), permite reducir el número de partidos representados en el Congreso (facilitando la negociación entre ellos) y eleva la probabilidad de que uno de ellos alcance una mayoría absoluta (facilitando la toma de decisiones). Además, con esta fórmula se pretende que cada diputado busque el contacto con sus electores, reciba sus propuestas y atienda a sus opiniones, en virtud de que la circunscripción respectiva es relativamente pequeña (respecto del territorio nacional); eso favorece la vinculación del diputado con sus electores, y su responsabilidad política ante ellos (elemento esencial de la democracia). Pero un efecto negativo de esta fórmula es, en primer lugar, que las corrientes minoritarias no encontrarán ninguna representación parlamentaria y, en parte por ello, el partido mayoritario puede estar altamente sobrerrepresentado (es decir, que su porcentaje de escaños podría ser muy superior al porcentaje de votos obtenidos). Evidentemente, la sobrerrepresentación de uno o más partidos supone la subrepresentación de los demás, generando una injusta (y quizá, fuerte) distorsión de la representatividad de la sociedad.

La otra fórmula pura, la de representación proporcional, consiste en determinar un solo distrito (de hecho el país) del que surgirá la totalidad de legisladores a partir de la votación que obtenga cada partido. Así, la sobrerrepresentación de cualquier partido se reduce hasta casi desaparecer, con lo cual cada fuerza política tendrá un porcentaje de escaños correspondiente casi exactamente al porcentaje de votos conseguidos en las urnas. Además de que ello permite una representación más fiel de las preferencias ciudadanas, dicha fórmula acepta que incluso las corrientes minoritarias tengan alguna presencia en el Congreso. Esto, en términos de fidelidad de la representación y apertura a la pluralidad, es adecuado. Cumple bastante bien uno de los objetivos de la democracia representativa. Pero hay efectos perniciosos para la propia democracia; por un lado, multiplica el número de partidos en el Congreso, con lo cual la toma de decisiones por mayoría

se complica enormemente (pues exige el acuerdo de múltiples fuerzas ideológica o programáticamente diversas y antagónicas). Ello propicia la ingobernabilidad en el Congreso, que a su vez puede traducirse en la parálisis en la toma de decisiones (con graves consecuencias para el país). Además, al desvincular a cada legislador de un distrito pequeño y perfectamente delimitado (como ocurre bajo la fórmula de mayoría), haciéndolo representante de todo el país (con el cual no puede establecer un contacto adecuado), los diputados diluyen su responsabilidad electoral y política hacia el conjunto del electorado. Es decir, este arreglo favorece también la impunidad política y dificulta el contacto e interacción estrecha entre representantes y representados.

¿Cuál es la mejor fórmula, dado que cada una tiene pros y contras? Esa es una decisión que cada país debe tomar a partir de sus propias condiciones políticas e históricas. Unos han optado por la mayoría relativa y otros por la representación proporcional puras. No obstante, debe recordarse que estas dos fórmulas, en su expresión pura, representan los polos de una gama que acepta puntos intermedios. Es decir, es posible tomar algunas medidas para intentar acercar a los dos modelos puros, y así conciliar —en alguna medida importante— las ventajas de cada una de ellas, reduciendo sus respectivos inconvenientes. Se trata de lograr una fórmula que reduzca la sobrerrepresentación de los partidos y la distorsión de la representación, sin por ello dificultar en exceso la toma de decisiones en el Congreso, y diluir en menor grado la responsabilidad política de los legisladores.

Una fórmula que en buena medida logra esto es el llamado “sistema mixto”, diseñado en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Consiste en dividir el número de diputados para ser electos por cada una de estas fórmulas; la mitad a partir de la mayoría relativa (en pequeños distritos distribuidos en todo el territorio nacional), y la otra mitad por la representación proporcional, que se reparten entre los partidos para equiparar el porcentaje de votos obtenidos con su porcentaje de curules. ¿Qué se logra con esto? Que una parte sustancial de diputados responda directamente a sus electores, delimitados en distritos “manejaables”, al tiempo de reducir un tanto el número de partidos (para evitar su pulverización, pues dificulta la toma de decisiones) y, finalmente, reducir la distorsión que genera la fórmula de mayoría relativa entre votos y escaños. Muchos países han ido adoptando —y adaptando— esta fórmula a sus respectivas condiciones, dadas las ventajas que ofrece, pues acerca y hace relativamente compatibles

dos principios deseables en sí mismos, pero incompatibles cuando se presentan en forma pura. En algunos casos varía la proporción de diputados electos por uno y otro principio; por ejemplo, en Japón se realizó una reforma electoral en 1994 que introduce el sistema mixto, pero con 300 diputados de mayoría (60%) y 200 de representación proporcional (40%), mismos que sirven para igualar, en buena medida, votos con escaños, pero incrementando el número de diputados que responden más directamente a su electorado, delimitado en una circunscripción pequeña. En Italia, se prefirió destinar el 75% de las diputaciones al principio de mayoría, dejando como de representación proporcional al restante 25%. Lo interesante de estos dos casos es que uno —Japón— partió de un peculiar sistema de mayoría (que generaba importantes niveles de sobrerrepresentación), mientras que el otro —Italia— tenía un sistema de representación puro, que le generaba pulverización del Congreso. Ambos se acercaron al “justo medio” a través de un sistema mixto de representación.

LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO

En el régimen posrevolucionario se adoptó un sistema de mayoría puro, lo que implicaba que en los distritos en que se dividía el país, el candidato que más votos obtuviera (así fuera una mayoría relativa) se hacía acreedor a la curul en disputa. Evidentemente, el partido oficial (bajo sus distintas denominaciones) tenía abrumadoras probabilidades y apoyos ilícitos para ganar en la gran mayoría de los distritos. Como en cualquier sistema de mayoría, se podría generar una fuerte sobrerrepresentación del partido mayoritario. Sin embargo, ello no necesariamente ocurre así; si el partido mayoritario obtiene una gran votación global, entonces la sobrerrepresentación es pequeña, o incluso nula. Si, en el extremo, gana todos los distritos, pero también obtiene el 100% de los votos, entonces la sobrerrepresentación será de cero. Algo similar ocurrió durante varios años en la primera etapa de la posrevolución, pues el partido oficial nacido en 1929 tuvo una hegemonía abrumadora, cercana a la de un partido único (aunque nunca lo fue, pues siempre aceptó la presencia legal de partidos opositores). Todavía en 1949 (20 años después de la fundación del PRI), el partido tricolor alcanzó una votación superior al 90%, con una sobrerrepresentación pequeña, menor al 3%. Paradójicamente, en un sistema de mayoría puro, cuan-

do el partido mayoritario obtiene menor votación global (lo que no implica que pierda en la mayoría de los distritos) su sobrerrepresentación es mayor; en 1946 fue del 17.5%, y en 1952 fue del 19.5%, justamente en los años en que el PRI sufrió escisiones (de Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez Guzmán, respectivamente). Ello implicó que la votación en favor del partido oficial fuera relativamente menor de la que podía conseguir cuando no sufría tales fisuras.

Un partido hegemónico como el PRI requiere de una oposición impotente, pero real, para seguir siéndolo, pues en caso de que ésta se retire de la contienda, o desaparezca por debilidad extrema, ese partido se convertirá en uno abiertamente único, situación insostenible para el PRI debido a la legitimidad democrática que dio origen a la Revolución de 1910 (y que recogía la tradición liberal mexicana), y a la cercanía con Estados Unidos, que exigía para su vecino del sur mantener al menos una fachada democrática. Ese "barniz democrático" exige la presencia de partidos opositores y la celebración de comicios con más de un candidato (por más que su competitividad sea insuficiente, o incluso nula). Por lo mismo, cuando hacia 1958, y ya superados los riesgos de fisuras internas, el PRI se vio casi solo en el Congreso (debido a que el PAN retiró a sus pocos diputados de mayoría), el régimen percibió que podía quedarse como auténtico partido único. Era necesario dar nuevas y mejores prebendas a la oposición para que ésta siguiera motivada en participar en una contienda perdida de antemano. De ello surgió la figura de "diputados de partido" en 1964, que eran distribuidos a los partidos opositores (en un máximo de veinte) dependiendo de la votación alcanzada por esos partidos. No eran propiamente diputados de representación proporcional, como en el caso de Alemania, pero ya se perfilaba el germen de ese tipo de sistema mixto. La oposición, ante esas nuevas y mejores condiciones, decidió continuar en la arena electoral, pese a la falta de competitividad que aún prevalecía.

El nuevo sistema de "diputados de partido" cumplió con su objetivo: permitió prolongar la hegemonía del PRI sin que la oposición desapareciera, pero sin que tampoco creciera de manera desafiante. Con todo, en virtud de que el nuevo modelo representó un acercamiento al sistema mixto alemán (aunque todavía muy alejado), la sobrerrepresentación del PRI disminuyó radicalmente, pese a que su votación también iba a la baja. Más tarde, en 1976, el partido oficial volvió a experimentar el riesgo de quedar como partido único, o algo muy cercano. El PAN, úni-



co partido de oposición creíble, sufrió una crisis que le impidió presentar abanderado presidencial, y como los dos partidos satélites registrados —el PARM y el PPS— habían tomado la costumbre de postular como propio al candidato priísta, éste se presentó solo a la palestra electoral. El golpe que el régimen recibió en su legitimidad democrática fue tal, que de inmediato aplicó una nueva reforma electoral —la de 1977— otorgando mejores oportunidades de competencia y más espacios políticos a la oposición, además de abrir las puertas a antiguos partidos de izquierda que habían sido marginados del sistema partidista. Entre los avances estuvo la adopción plena de un sistema mixto, aunque adaptado a las necesidades de un sistema de partido hegemónico: se destinó el 75% de las diputaciones a la fórmula de mayoría relativa (donde el PRI tenía todas las de ganar), en tanto que el restante 25% de escaños serían distribuidos exclusivamente entre la oposición, a partir de su votación global. En ello no había riesgo —de momento— de que el partido oficial perdiera, no digamos la mayoría absoluta de la diputación nacional, sino ni siquiera la mayoría calificada (de dos terceras partes).

El resultado no pudo ser mejor para prolongar la hegemonía del PRI por varios años más; se estimuló el sistema de partidos, legitimándose, sin que la oposición se constituyera todavía en un auténtico reto para el PRI; así, en los comicios presidenciales de 1982, en lugar de uno, se presentaron varios candidatos, lo que no significó ni de lejos un riesgo para el triunfo del PRI, que obtuvo una votación del 68%. La sobrerrepresentación del partido oficial, sin embargo, volvió a disminuir como consecuencia del nuevo sistema mixto de representación, pero lejos de dañar al PRI, le brindó mayor legitimidad. Con todo, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, iniciado justamente en 1982, y marcado por una profunda crisis económica —derivada del agotamiento del modelo de desarrollo adoptado desde 1946—, el descontento ciudadano resultante empezó a fortalecer a la oposición, principalmente a la más articulada y creíble: el PAN. Su avance en realidad no era nada espectacular en términos absolutos, pero sí con respecto a la abrumadora mayoría que había preservado el PRI en las décadas anteriores. Ello despertó el temor de los priístas, si no de perder el poder, sí al menos su hegemonía (que no es lo mismo). De modo que cambió el eje de las reformas electorales de los anteriores 20 años —destinadas a fortalecer e impulsar a la oposición para que no desfalleciera— a otro en el cual había que detener el fortalecimiento oposi-

tor que, ahora sí, se empezó a vislumbrar como auténticamente peligroso para la hegemonía priísta.

Entonces se dio la reforma electoral de 1987, la cual, a diferencia de la aplicada diez años antes, introdujo nuevas fórmulas para fortalecer al PRI frente al empuje opositor; se mantuvo el sistema mixto de representación, pero con importantes variantes; se incrementó el número de diputaciones de representación proporcional, de 100 a 200 (con lo cual su proporción se elevó al 40%, frente al 60% que constituían las 300 diputaciones de mayoría). Ello podía verse como una ventaja para la oposición, de no ser porque se introdujo una cláusula llamada de "governabilidad", según la cual si el PRI no lograba la mayoría absoluta de la Cámara baja a partir de sus triunfos en los distritos de mayoría tendría derecho a adjudicarse tantos diputados de representación proporcional como necesitara para completar dicha mayoría absoluta (y con ello no perder su hegemonía). Aunque era clara la intención del PRI para preservar su ahora amenazada mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, la justificación oficial de dicha cláusula fue que era necesario que un partido mantuviera dicha mayoría para evitar parálisis en el Congreso (que presumiblemente se traduciría en una parálisis legislativa). Se podía o no estar de acuerdo con dicha hipótesis, pero con ella se justificó la adopción de la controvertida cláusula.

En efecto, ocurrió lo temido por el PRI en los comicios de 1988, pues el partido tricolor obtuvo 239 de los 300 escaños de mayoría (casi 48% del total de 500), de modo que recibió 21 diputados de representación proporcional (algunos "comprados" de otros partidos) con lo que sumó 260 escaños (52%). El objetivo de la reforma, en este sentido, se cumplió. Con todo, se vislumbró un imponente avance opositor, pues no sólo el PAN creció considerablemente (17% del sufragio total), sino que una candidatura común emergida de una fisura del PRI en 1987 (lo que no había ocurrido desde 1952), logró alcanzar el 31% de la votación (aunque con un gran fraude de por medio). Incluso quedó en el aire la duda sobre la veracidad de la victoria priísta (que hasta la fecha prevalece). Por lo mismo, el régimen volvió a temer que la oposición pudiera arrebatarse a su partido la mayoría absoluta de la Cámara baja, lo que representaría terminar con su tradicional (aunque declinante) hegemonía.

Para prevenir esa eventualidad, el gobierno propició una nueva reforma electoral en 1990, modificando una vez más la fórmula de integración del Congreso: la cláusula de gobernabilidad permanecería pero,

como concesión a la oposición, se condicionó su aplicación a que el partido mayoritario obtuviera al menos un 35% de la votación total. Esa “concesión” desenmascaraba involuntariamente la verdadera intención de la cláusula, de garantizar la mayoría absoluta del PRI —y con ella su hegemonía—, pues si en 1987 se había justificado en virtud de la necesidad de que un partido tuviera dicha mayoría absoluta para prevenir la ingobernabilidad parlamentaria, entonces no era racional condicionarla a la obtención del 35%; debió seguir siendo válida cualquiera que fuera la votación del partido mayoritario, pues la presunta ingobernabilidad no podría perderse sólo porque dicho partido no hubiera sido capaz de obtener un sufragio del 35%; por el contrario, esa era una razón de más para sostener la cláusula, pues la ingobernabilidad de la que se hablaba crecería en virtud de que el partido mayoritario tendría una exigua mayoría. Pero, de nuevo, dicha disposición evidenció que la verdadera razón de la “cláusula de gobernabilidad” no era preservar la gobernabilidad, sino la hegemonía del PRI que, evidentemente, no es lo mismo.

Como el temor al crecimiento opositor era mayor que nunca —en virtud del “trauma electoral” de 1988—, entonces se agregó a la nueva fórmula la llamada “escala móvil”, que otorgaba al partido mayoritario (si alcanzaba el 35%, como se dijo) no sólo los diputados de representación proporcional que requería para alcanzar la mayoría absoluta (como lo disponía la ley de 1987), sino además dos diputados adicionales por cada punto porcentual a partir del tope del 35%. Es decir, con un 45% del voto, por ejemplo, se obtendrían diez diputados adicionales, además de los necesarios para alcanzar la mitad más uno de la diputación nacional. Con ese arreglo, con los resultados de 1988 el PRI hubiera obtenido aproximadamente 30 diputados más de los que en realidad consiguió. Eso reflejaba la intención no sólo de preservar la mayoría absoluta (lo que se conseguía manteniendo la fórmula de 1987), sino además de contar con un “colchón adicional” de diputados para alejarse, tanto como fuera posible, del límite de esa mayoría absoluta (y tener un mayor margen de acción). Es claro que dicha reforma representó un retroceso en cuanto a la representación partidaria.

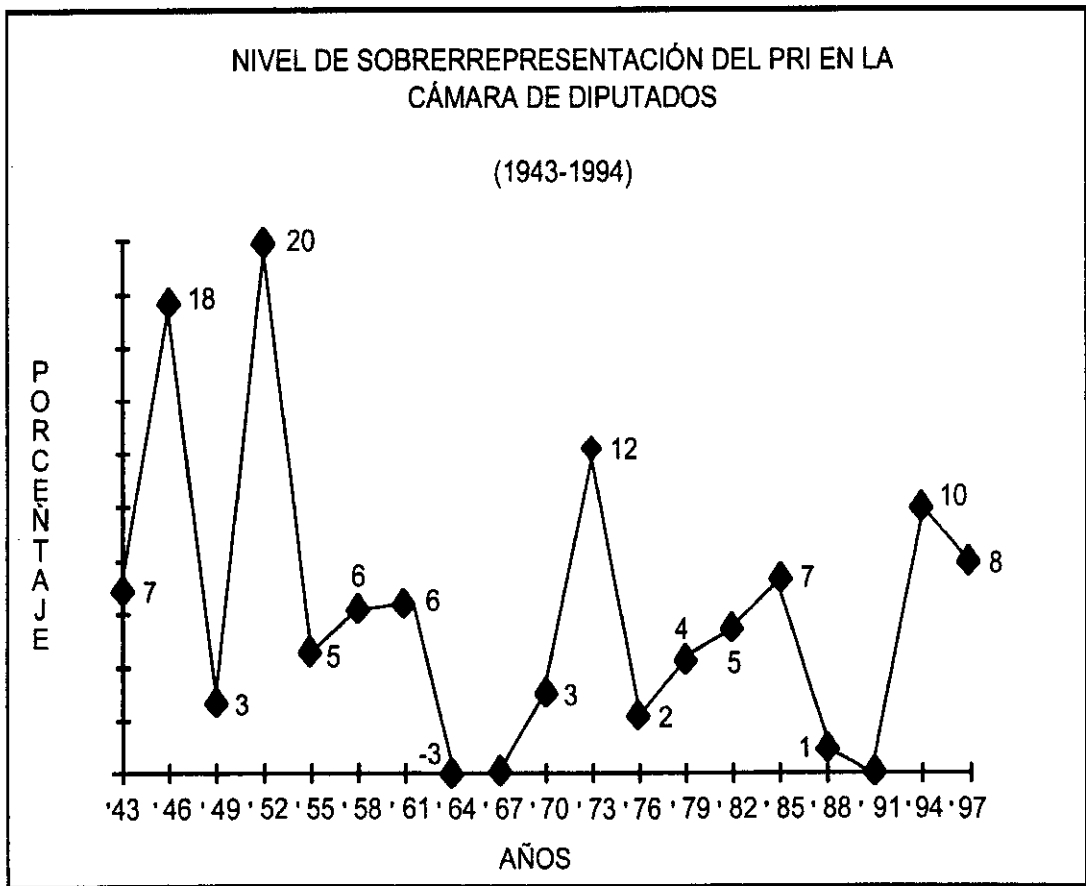
En los comicios intermedios de 1991 no hubo necesidad de echar mano de la nueva “cláusula de gobernabilidad”, perfeccionada en función del interés del PRI, pues éste alcanzó el 64% de la votación efectiva, justamente el límite establecido para cualquier partido por la nueva legislación, pero que tampoco ameritaba sobrerrepresentación (elimi-

nada a partir del 60%, o más, del sufragio). Es evidente que aun sin sobrerrepresentación (que en esa ocasión fue de cero), sin “cláusula de gobernabilidad” y sin “escala móvil” el PRI logró recuperar su tradicional mayoría (ya no calificada del 66%, que además quedó prohibida en esa misma normatividad, pero sí una muy cercana, del 64%, como se dijo).

Todo parecía ya aceitado para preservar por algún tiempo más la hegemonía priísta, aunque, sin duda, más mermada que nunca. Pero el gobierno volvió a percibir un mayor peligro por parte de los opositores de cara a la contienda presidencial de 1994. Un año antes, en 1993, volvió a reformar la ley en materia de integración del Congreso; para eludir las críticas opositoras a la “cláusula de gobernabilidad”, la eliminó, de modo que el partido mayoritario ya no tendría derecho a convertir de manera automática una votación minoritaria en una de mayoría absoluta. Sin embargo, burlando la vigilancia opositora, el régimen sustituyó dicha cláusula por una fórmula que permitía aún más la sobrerrepresentación del partido mayoritario, pues ahora los 200 diputados de representación proporcional serían distribuidos entre todos los partidos en proporción de su votación, pero sin tomar en cuenta el número de mayorías que hubieran obtenido (cosa que no ocurre en los sistemas de representación mixta de los países democráticos). Es decir, no importaba cuántos diputados de mayoría hubiera ganado el PRI, tendría derecho al porcentaje de diputados de representación proporcional en proporción a su votación global; si obtenía el 50%, tendría derecho a 100 escaños de representación proporcional, sin importar que hubiera ganado 10 diputados de mayoría, o los 300. Eso podía dar lugar a una enorme sobrerrepresentación, incluso mayor que la que permitía la ley de 1990. Pero para compensar esa enorme concesión al PRI, se ponía un nuevo límite al número de diputados que por ambas fórmulas pudiera acumular un mismo partido; se redujo del 64 al 60% (es decir, 300 diputados). Así, en los comicios de 1994, el PRI obtuvo 275 diputados de mayoría con el 50% del voto, lo que le daría en principio 375 escaños en total (75%), pero en virtud del nuevo techo el PRI se quedó con 300 diputados (60%), es decir, con un 10% de sobrerrepresentación (el mayor nivel desde que se introdujeron los diputados de representación proporcional en 1977).

El secreto de esta fórmula consiste en que para que el PRI hubiera obtenido un número menor a esos 300 diputados, debía conseguir menos de 200 diputados de mayoría (manteniendo constante el 50%

del voto total que obtuvo), algo bastante difícil de que ocurriera, o bien, menos del 12% de votación, manteniendo constantes los 275 diputados de mayoría que ganó, escenario este último imposible, pero que ilustra la enorme dificultad de que el PRI tuviera, con esa fórmula, menos de los 300 diputados que representaban el 60% de la diputación nacional. El gobierno, hábilmente, obtuvo una mejor fórmula para su partido, al tiempo que presentaba como una graciosa y democrática concesión la eliminación de la "cláusula de gobernabilidad" como tal; dos pájaros de un tiro.



Un nuevo ajuste en la legislación electoral, realizado en 1994 antes de la contienda presidencial, surgió al calor del estallido del conflicto en Chiapas, modificando la composición de la autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), pero no tocó la fórmula de integración

del Congreso. Más adelante, las dificultades políticas de ese año (la aparición de una guerrilla en Chiapas, el asesinato del candidato oficial Luis Donald Colosio, en marzo, y el riesgo de un conflicto post-electoral), llevó al gobierno de Ernesto Zedillo a proponer una nueva reforma electoral, más claramente competitiva —la de 1996— que avanzó en dos puntos centrales: dotar al IFE de mayor autonomía en relación con el gobierno y poner un límite a la sobrerrepresentación del partido mayoritario, con un 8% como máximo. Ello implicó la necesidad de obtener un 42.2% de la votación nacional en los comicios federales de 1997 para que el PRI pudiera preservar su tradicional mayoría absoluta en la Cámara baja, y lo que quedaba de su histórica hegemonía. Sin embargo, por varias razones el partido oficial alcanzó sólo el 39% del sufragio, porcentaje que, sumado con el 8% de sobrerrepresentación que permite la ley, se tradujo en el 47% de la diputación nacional. Por lo mismo, el partido oficial perdió uno de los pilares de la hegemonía partidista, aunque siguió siendo el partido mayoritario (o como algunos prefieren decir, la mayor de las minorías). El cambio no fue sólo cuantitativo, sino cualitativo, pues la larga hegemonía priísta dejó de tener su sustento tradicional en el Congreso (además de haber perdido el control de la autoridad electoral, que le impidió modificar ilícitamente un resultado, como había hecho en anteriores ocasiones).

EL FUTURO INMEDIATO

A partir de la reforma electoral de 1996 y de los resultados de los comicios federales de 1997 (que arrojaron por primera vez una Cámara baja sin partido con mayoría absoluta) puede decirse que, en lo fundamental, dejó de existir el sistema de partido hegemónico que se creó en 1929, el cual, pese a todas las transformaciones sufridas, seguía presentando las características de una clara hegemonía partidista. Pero eso no significa que haya quedado perfectamente delimitado un nuevo sistema de partidos. Por el contrario, en las nuevas condiciones de competencia y competitividad apenas se está modelando ese nuevo sistema de partidos, y no se sabe bien a bien cómo quedará configurado. De renovarse el PRI y adaptarse a las nuevas condiciones, podría desembocar (al menos temporalmente) en un sistema de partido dominante democrático (como el que ha existido en Japón, Suecia y, durante muchos años, en Italia e India). En cambio, si el PRI llegara a

perder la presidencia en el 2000 (y, consecuentemente, quizá desaparecer), se abren alternativas de sistemas partidistas: a) un sistema esencialmente bipartidista, con el PAN y el PRD como ejes, aunque acompañados de otros partidos menores que eventualmente pueden cumplir el papel de "bisagras", o b) un sistema más claramente multipartidista, en el que varios partidos se distribuyen la votación de manera más equitativa (aunque con naturales diferencias), pero no a través de un esquema bipartidista.

Ello dependería de muchas variables, como: a) si el PRI, derrotado, se mantiene como partido opositor sin desintegrarse, o bien se desgrana y sus militantes van a dar a otros partidos ya existentes, refuerzan algunos cuya formación está en ciernes, o forman nuevas organizaciones partidarias; b) si el PAN y el PRD resisten también la caída del PRI sin sufrir grandes transformaciones o divisiones internas, provocando también en su interior importantes fisuras e, incluso, la formación de nuevos partidos subsidiarios; c) y, desde luego, también contarán las nuevas fórmulas electorales que se configuren ante el nuevo ambiente de competitividad, que incluyen la incorporación, por ejemplo, de una segunda vuelta; si se modifica la proporción entre diputados de mayoría respecto de los de representación proporcional; si se adopta alguna de estas fórmulas de manera más pura; si se eleva (y hasta dónde) el umbral de votos exigido a los partidos para tener derecho a la representación parlamentaria, etcétera.

Por lo anterior, no es posible suponer que en virtud del gran avance que representó la reforma electoral de 1996 no se registren nuevas modificaciones; probablemente la discusión dejará de girar en torno al paso de un sistema no competitivo a otro que sí lo es. En cambio, es probable que el debate se concentre en las fórmulas y figuras que, dentro de un ambiente competitivo, convienen más al país a partir de la nueva y dinámica realidad política y partidista. Además, nuevas reformas pendientes en otros ámbitos de la vida institucional (presidencialismo *versus* parlamentarismo, una nueva posible Constitución, reformas al Poder Judicial, la introducción de un primer ministro o de un vicepresidente, reelección parlamentaria, etcétera) tendrían efectos sobre el sistema electoral, el cual tendría que adaptarse en alguna medida a esas nuevas transformaciones.

Por lo pronto, y en tanto dichas reformas institucionales no se lleven a cabo, es seguro que la fórmula de representación que prevalecerá es la de un sistema mixto con predominante mayoritario, tal y como

existe, con la salvedad de que, con gran probabilidad, sea eliminada la disposición que permite al partido mayoritario quedar sobrerrepresentado hasta en un 8%, según quedó especificado en el Código Electoral de 1996. En efecto, si dicha sobrerrepresentación artificial (empezó a serlo con la introducción del sistema de representación mixta) fue largamente justificada a partir de la necesidad de que un partido tuviera la mayoría absoluta de la Cámara baja, y de cualquier manera eso no se logró en los comicios de 1997, entonces dicha sobrerrepresentación pierde todo sentido y fundamento.

En un ambiente más competitivo y democrático, la fórmula mixta de representación tendría que dejar de lado completamente los sesgos que adquirió durante la vigencia de un partido hegemónico (para cubrir sus necesidades) y que ya no existe como tal (pese a algunos resabios), y configurarse de acuerdo con los objetivos que se le han impuesto en los países democráticos, como Alemania (que desarrolló la fórmula), y otros que la han adoptado (como Japón e Italia). La introducción de los diputados de representación proporcional, en combinación con los de mayoría relativa, justamente tiene el propósito de empatar, tanto como sea posible, el porcentaje de votos con el porcentaje de escaños. Eso puede obtenerse con el sistema vigente, pero modificando la fórmula para distribuir las diputaciones plurinominales.

Por otro lado, parece adecuado mantener el predominio de los diputados de mayoría relativa, pues la introducción de esta forma de representación busca adherir tanto como sea posible a los legisladores surgidos bajo esta modalidad con sus respectivos distritos electorales; mientras más legisladores se vean vinculados estrechamente a su electorado, mejor, siempre y cuando se guarde un número suficiente de diputados de representación proporcional, tanto para equiparar votos con escaños, como para permitir a los partidos un margen de libertad para enviar al Congreso a sus mejores cuadros. Incluso podría pensarse en modificar la proporción entre la fórmula de mayoría y la plurinomial, por ejemplo, como se ha hecho en Italia (75% de mayoría frente a 25% de representación proporcional). El riesgo de ello es que la reserva de escaños plurinominales no sea suficiente para emparejar adecuadamente votos con escaños, pues se parte de que los diputados de mayoría ganados por algún partido, así representen un porcentaje superior al cúmulo de votos obtenidos, no se perderán. Para no perder la justa representación de los partidos, es posible flexibilizar el número de diputados de representación proporcional en

caso de ser necesario, incrementándolos hasta que las proporciones de votos y escaños se ajusten en los partidos minoritarios. Así ocurre en varios sistemas de representación mixta. Así era también en México mientras prevaleció el sistema de "diputados de partido", mismos que variaban en número dependiendo de las votaciones obtenidas por los partidos opositores. Incluso, podría determinarse el número de diputados nuevamente en 400, como sucedía antes de 1987: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En caso de que se requieran más diputados de representación proporcional para ajustar los votos con los escaños de algunos partidos, se puede disponer de hasta otros 100 por la misma fórmula, con lo que sumarían, como máximo, los 500 actuales, si bien es poco probable que fuera necesario echar mano de ese número de escaños adicionales.

Existen, desde luego, propuestas para adoptar un sistema en su forma pura, sea de representación proporcional (tendencia representada por el PRD), o de mayoría simple (postura del PRI). De hecho, una iniciativa en este último sentido fue presentada formalmente el 28 de octubre de 1998, con el argumento de que, como los diputados de representación proporcional habían sido introducidos en 1977 para paliar la debilidad de los partidos de oposición, y como éstos ya han dejado de ser débiles, no tiene sentido preservar las diputaciones plurinominales. Evidentemente, la iniciativa sigue girando en torno a una lógica de partido hegemónico, pues en los países democráticos la adopción de un sistema mixto no buscaba fortalecer a la oposición para que ésta no desapareciera de la arena electoral (como ocurrió en México), sino simplemente combinar las bondades relativas del sistema de mayoría con las del sistema de representación proporcional, independientemente de la fuerza de los partidos políticos.

Por otro lado, adoptar la fórmula de representación pura haría perder la ventaja relativa de tener diputados más directamente responsables ante un electorado numéricamente más reducido y territorialmente delimitado, con lo que se diluiría la responsabilidad electoral no sólo de algunos diputados (los plurinominales), sino de todos. Además, habría que considerar la discusión (no tocada hasta ahora en este trabajo) de los umbrales de votos que exige la ley para que un partido tenga derecho a estar representado en el Congreso. Los umbrales han sido hasta ahora sumamente bajos, para permitir que los partidos pequeños (en particular los llamados "satélites" del partido oficial, o "paraestatales") logaran su presencia en la Cámara baja. El porcentaje bajó del 2.5%

original a 1.5%, para subir nuevamente en 1996 al 2%. En este sentido, elevar el umbral buscaría exigir que los partidos con presencia parlamentaria representaran a un conjunto significativo de ciudadanos. En varios países democráticos con sistemas de representación proporcional pura o mixta, ese umbral se ubica en el 5%; de esa manera, ni se cierran las puertas a nuevas formaciones minoritarias ni se pulveriza el sistema de partidos complicando la toma de decisiones en el Congreso. Como en México la funcionalidad de los partidos "estatales" ha ido perdiendo peso, entonces deja de tener sentido mantener umbrales de representación parlamentaria tan bajos: la tendencia, probablemente, irá a la alza.

Finalmente, hace poco se introdujo el debate sobre la posibilidad de ingresar al Congreso sin necesidad de contar con el aval de un partido político, según exige la legislación mexicana desde 1946. Es decir, se discute la posibilidad de aceptar candidaturas independientes, como sucede en la mayoría de los países democráticos. En efecto, es posible que algunos ciudadanos deseen ingresar al Congreso y al mismo tiempo no se identifiquen con ninguno de los partidos existentes, o simplemente no quieran quedar encuadrados dentro de la lógica de los partidos políticos. Esto es legítimo, pero conlleva algunos riesgos que pueden ser debidamente acotados. Por un lado, si un Congreso estuviera formado únicamente por diputados independientes, la pulverización parlamentaria (de por sí elevada en un sistema de representación proporcional pura sin umbrales de entrada) alcanzaría su máxima expresión, dificultando por completo la negociación de acuerdos y la toma de decisiones. Pero ese riesgo se evita permitiendo un sistema que haga de los legisladores independientes un complemento, y no un sustituto, de los diputados partidistas. Por lo general, dada la dificultad de conocer en una sociedad de masas a los candidatos individuales, la mayoría del electorado se guía por los membretes de los partidos para decidir su voto (al menos en lo que a la conformación del Legislativo toca); muchos también piensan que un legislador o gobernante no encuadrado en ningún partido no tiene el contrapeso necesario para gobernar con mayor coherencia y responsabilidad. Asimismo, la experiencia demuestra que los legisladores de origen independiente no constituyen jamás la mayoría.

Por otro lado, abrir la competencia legislativa a todo ciudadano que cubra con los requisitos constitucionales conlleva el riesgo de que se presenten grandes cantidades de candidatos independientes, que aun-

que no tengan la menor posibilidad de ganar, puedan buscar subsidios, tiempo en los medios o alguna notoriedad pública. El resultado sería una innecesaria acumulación de trabajo logístico por parte de las autoridades electorales, quizá dispendio de recursos públicos malgastados y boletas repletas de nombres de candidatos sin partido. Eso se puede evitar, primero, exigiendo al candidato que desea postularse de manera independiente un porcentaje de firmas acreditadas del distrito al que pertenece; segundo, en muchos países se exige para competir un monto determinado de dinero por parte del candidato, el cual le será reembolsado sólo si obtiene un cierto porcentaje del voto (por decir, un 5%), de modo que sólo aquellos que en verdad tengan alguna posibilidad real de conquistar ese porcentaje se presenten a la palestra electoral. Con ello, las candidaturas independientes se reducirían a un nivel manejable, con lo cual ni se cerrarían las puertas a los ciudadanos no partidistas con aspiraciones legislativas, ni se abrirían a tal grado que hubiera una congestión de candidaturas independientes no respaldadas por grupos significativos.

Evidentemente, estos y otros temas relacionados con las nuevas formas de representación política, y su vínculo con el sistema de partidos, seguirán en el debate público por algún tiempo más, hasta que finalmente quede configurado el nuevo régimen de partidos en México, y éste alcance un grado aceptable (y deseable) de estabilidad y consolidación.

Anexo

**REPRESENTACIÓN Y SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PRI
1946-1997**

<i>Año</i>	<i>Porcentaje de votos</i>	<i>Porcentaje de escaños</i>	<i>Número de escaños</i>	<i>Sobrerrepresentación (porcentaje)</i>
1946	73.5	91.0	134 de 147	17.5
1949	93.9	96.6	142 de 147	2.7
1952	74.3	93.8	151 de 161	19.5
1955	89.8	94.4	152 de 161	4.6
1958	88.2	94.4	152 de 161	6.2
1961	90.2	96.6	172 de 178	6.4
1964	86.3	83.3	175 de 210	-3.0
1967	83.3	83.5	177 de 212	0.2
1970	80.1	83.5	178 de 213	3.4
1973	69.7	81.8	189 de 231	12.1
1976	80.1	82.3	195 de 237	2.2
1979	69.7	74.0	296 de 400	4.3
1982	69.3	74.7	299 de 400	5.4
1985	64.9	72.2	289 de 400	7.3
1988	51.1	52.0	260 de 500	0.9
1991	64.0	64.0	320 de 500	0.0
1994	50.0	60.0	300 de 500	10.0
1997	39.0	47.0	239 de 500	8.0

Participación ciudadana y democracia en América Latina

Jean-François Prud'homme

Entre las múltiples prácticas asociadas con la democracia, la de la participación tiene una imagen especialmente positiva. Dicha práctica evoca cualidades de autenticidad, virtud, responsabilidad, convivencia y celebración festiva. Vincula al depositario de la soberanía, el pueblo, con el ejercicio de la autoridad política y constituye, sin duda, uno de los elementos que distingue a los regímenes democráticos de los autoritarios. Además, muy a menudo cuando se critica a los primeros, las críticas apuntan hacia un déficit en la participación popular: según esas críticas, las instituciones y las organizaciones que permiten la representación democrática desalentarían, a veces, la participación de los ciudadanos. Es un argumento que se formula de manera reiterada en la apreciación de las nuevas democracias latinoamericanas y que refleja una tensión entre participación y representación en los regímenes democráticos. Muy a menudo, en esos casos se expresa una simpatía natural hacia la participación sin que medien intentos de evaluar sus efectos reales en la consolidación de la vida democrática. Sin embargo, el vínculo entre participación y democracia es más complejo y requiere de una reflexión que va más allá de la superficie: hay que definir lo que se entiende por participación y analizar sus relaciones con otros componentes de la democracia moderna.

A continuación desarrollo una reflexión en torno a la participación ciudadana en las democracias latinoamericanas contemporáneas. Empiezo por examinar y definir los conceptos de ciudadanía y participación. Luego,

discuto el rol de la participación ciudadana en la consolidación de instituciones democráticas en el continente. Finalmente, exploro distintos mecanismos que permiten la consolidación de dicha participación.

A. LA CIUDADANÍA

La reflexión sobre la democracia está estrechamente vinculada al concepto de ciudadanía. La idea de igualdad de los derechos (y obligaciones) políticos entre miembros de una misma comunidad territorial suele acompañar el surgimiento y la consolidación de las democracias modernas (Rosanvallon, 1992: 11-20). Sin embargo, más allá de esta idea de igualdad existen varias tradiciones o modelos de definición del ciudadano (Beiner, 1995). Cada una de esas tradiciones o modelos asigna al ciudadano virtudes y tareas específicas.

Una manera de abordar esas tradiciones es por la vía de la moral pública. Es posible pensar en la existencia de tres grandes modelos de virtud cívica en el mundo occidental moderno: la republicana, la liberal y la democrática radical (Escalante, 1992: 32-35).

La primera pone el énfasis en la virtud del ciudadano y se basa en la convicción de que existe un bien público más allá de los intereses particulares de cada uno de los miembros de la comunidad política. La segunda insiste en las garantías individuales, el respeto del orden jurídico y la tolerancia; otorga un papel fundamental a la noción de libertad individual en sus sentidos positivo y negativo. La tercera se articula en torno a las nociones de participación, justicia y autogobierno. En muchos aspectos esta última converge con la primera. Jean-Jacques Rousseau sería un buen ejemplo de la fusión de ambas tradiciones.

Esas tradiciones o modelos tienen repercusiones directas en la apreciación del involucramiento de los ciudadanos en la vida pública. La mezcla de las tradiciones republicanas y democráticas radicales conlleva a una concepción de democracia directa, mientras que la tradición liberal es más afín al modelo de la democracia representativa.

B. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Es difícil imaginar la existencia de sistemas políticos democráticos sin que haya una cierta dosis de participación ciudadana. La noción de

soberanía popular, que legitima el orden democrático, supone que los ciudadanos participen de manera directa o indirecta en la toma de decisiones públicas. Si bien existe un amplio acuerdo en torno a este principio, la tradición del pensamiento democrático moderno muestra divergencias en cuanto a la forma que debe asumir la participación en las democracias. Para algunos, la participación de los ciudadanos debe ser permanente e inmediata, es decir, lo más libre posible de cualquier forma de intermediación: *grosso modo* es lo que corresponde al modelo de la democracia directa. Para otros, en sociedades complejas, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas pasa por canales institucionales predeterminados y por la delegación de autoridad a representantes electos que tienen por mandato la toma de decisiones: es lo que corresponde al modelo de la democracia representativa.

En el primer caso, se espera que el ciudadano esté interesado y movilizado de manera permanente por los asuntos públicos. El ciudadano políticamente virtuoso es concebido como una especie de "héroe cívico", para retomar la expresión del politólogo Guy Hermet (Hermet, 1998). En el segundo, la participación política es percibida como una actividad que moviliza de manera episódica a la gran mayoría de los ciudadanos, dependiendo de sus gustos e intereses personales. La tolerancia y el respeto a las libertades individuales que caracterizan a la democracia se aplican también a la participación. Entre los clásicos del pensamiento político moderno, Rousseau sería un buen exponente de la primera escuela y John Locke de la segunda (Prud'homme, 1997: 17-23). Aunque ambas escuelas están asociadas al surgimiento de la democracia moderna, el sentido de sus propuestas pone en evidencia la existencia de tensiones entre ellas.

¿Cómo se ha tratado el tema de la participación en la ciencia política contemporánea?

En un libro escrito en los años sesenta, Lester Milbrath se interroga en torno a los incentivos que conllevan a los individuos a participar en la vida política: ¿cómo y por qué la gente se involucra en la política? El autor identifica dos tipos de factores que influyen en esas prácticas: los factores de orden personal y los de carácter contextual (Milbrath, 1965: 48).

La primera serie de factores responde a una concepción particular del individuo y de su libertad de decidir acerca de sus acciones (o no acciones). Dicha concepción, acorde con una vieja tradición del pen-

samiento liberal, retoma argumentos desarrollados algunos años antes por Robert Dahl en un famoso estudio sobre la distribución de la influencia en una ciudad estadounidense. Para explicar la desigual distribución de la influencia política en esa comunidad, Dahl se apoya en parte en los intereses y motivaciones individuales: algunos individuos encuentran mucha satisfacción personal en la participación en la política, a un punto tal que se dedican a ella de manera profesional; otros prefieren invertir su tiempo en otras actividades. Sin embargo, en general la mayoría de ellos participan de manera intermitente en función de lo que está en juego en coyunturas específicas (Dahl, 1961: 305-310). El argumento de la motivación personal es fuerte en la medida en que incluimos las libertades de expresión y asociación en la definición de lo que es un régimen democrático. En nombre de sus principios fundamentales, la democracia debe aceptar y tolerar la no participación política aun si la ausencia total de participación elimina una de sus características esenciales. Así, aparece un primer dilema de la participación política en los regímenes democráticos que se define aquí de manera negativa. Los regímenes democráticos deben tolerar la no participación aun si uno de los aspectos que los distingue de otras formas de gobierno es el hecho de que en ellos la soberanía se expresa a través de la participación popular.

La influencia de los factores personales no se hace sentir solamente en la decisión de participar o no. Según Milbrath son éstos los que determinan la orientación, intensidad y duración de la acción política cuando hay acción. Si aceptamos el argumento de la libertad individual, Milbrath tiene razón parcialmente. Sin embargo, la participación política no es solamente asunto de decisión individual; cuenta también el contexto en que toma lugar.

Aquí interviene la naturaleza de los sistemas políticos. No todos los sistemas democráticos son semejantes. Su funcionamiento se apoya en arreglos institucionales formales e informales que difieren de un país a otro. Algunos sistemas políticos proveen mayores oportunidades para la participación política que otros: la circulación de la información, la capacidad de hacer valer la influencia y de supervisar la acción gubernamental, el acceso a la vida partidista, la existencia de canales alternos de consulta y participación, son algunas de las dimensiones que diferencian a los sistemas políticos en ese aspecto. A primera vista, se podría afirmar que las instituciones democráticas no pueden obligar a la participación; sin embargo, pueden facilitarla. Así, la con-

junción de factores individuales y contextuales determinaría la naturaleza de la acción política.

En un trabajo que realizaron sobre participación e igualdad política, Sidney Verba, Norman Nie y Joe-On Kim resaltan la multiplicidad de los usos del concepto de participación política ciudadana y buscan acotar una definición que sea aplicable al estudio comparado de los sistemas políticos. Optan por una definición mínima que limita la participación política a "... las actividades legales de los ciudadanos que buscan influir más o menos directamente en la selección del personal de gobierno y/o en las acciones que éste emprende" (Verba, Nie y Kim, 1978: 46). Esta definición tiene la ventaja de limitar la participación a las acciones que están dirigidas hacia los centros de toma de decisiones en el sistema político.

Según los autores, la definición contempla cuatro tipos de acción política. El primero consiste en votar y el segundo en participar de un modo u otro en campañas electorales. El tercero está asociado al activismo comunitario, es decir, a acciones que buscan promover causas generales de carácter social: esta categoría contempla tanto actividades individuales como actividades colectivas que involucran a grupos organizados no partidistas. Finalmente, un cuarto tipo de participación política se refiere a la toma de contacto con las autoridades para promover intereses personales de carácter privado (Verba, Nie y Kim, 1978: 53-54). Tal como se puede apreciar, la identificación de los tipos de acción política que sustentan la participación sigue abarcando un amplio abanico de actividades específicas: las que están vinculadas de una manera u otra con la vida electoral y a otras formas de consulta pública, las que están relacionadas con la vida asociativa y con objetivos políticos determinados (es posible pensar que en la vida asociativa alternan momentos de participación política con momentos definidos por otro tipo de participación) y las que están asociadas a iniciativas individuales.

La discusión sobre la participación política en las democracias suele contemplar una tercera dimensión que está asociada a la estabilidad (o a la gobernabilidad): el exceso de participación puede producir problemas de procesamiento de las demandas en las democracias y afectar la estabilidad de sus instituciones. Por ello, es importante que la dimensión participativa en la cultura política de los ciudadanos esté equilibrada por un cierto grado de pasividad: no todos querrán participar siempre en la vida política (Verba, 1980: 16). Un argumento similar

ha sido formulado desde otra perspectiva por Huntington: cuando el grado de participación excede el de la institucionalización política es muy probable que se genere una situación de inestabilidad que comprometa la existencia de los regímenes democráticos (Huntington, 1969: 55). El argumento puede ser leído desde dos perspectivas: hay que limitar la participación si no es posible canalizarla a través de instituciones sólidas, o se deben adaptar las instituciones políticas a los niveles existentes de participación. De todas maneras, aquí queda expuesto un segundo dilema de la participación política en las democracias: la democracia requiere de participación ciudadana, pero un exceso de ella puede también poner en riesgo su existencia. Entre los dos dilemas del exceso y de la ausencia de participación todo parece indicar que la solución está en el justo medio, que tanto valoraban los filósofos de la Grecia clásica.

C. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

En una evaluación de los estudios sobre participación política en América Latina realizada a mediados de los años setenta, dos politólogos estadounidenses llegaban a la conclusión de que el campo cubierto por dichos estudios era muy limitado. Tal campo abarcaba un número reducido de temas: élites civiles y militares, violencia política, elecciones y, en menor número, partidos políticos y sindicatos. Los autores proponían ampliar la definición de participación política, de tal suerte que no se restringiera sólo a los intentos de influir en la toma de decisiones públicas y que incluyera también los esfuerzos colectivos para solucionar problemas no resueltos por los gobiernos (Seligson y Booth, 1979: 95-98). Años después, John Booth y Mitchell Seligson paliaron esa deficiencia compilando una serie de volúmenes que cubrían distintos aspectos de la participación en el continente (Booth y Seligson, 1979:7).

El tema ha recobrado importancia en la ciencia política continental con el retorno a la democracia en muchos países de la región. Si bien hay pocos estudios que lo abordan directamente, los múltiples análisis que tratan de los actores e instituciones de la transición a la democracia se refieren habitualmente, con una atención variable, a la función de la participación política. Aquí también se reproduce la tensión observada entre los modelos republicano, demócrata radical y liberal.

En la primera categoría se pueden incluir los numerosos trabajos sobre nuevos movimientos sociales, sociedad civil y *empoderamiento* (*empowerment*) de los grupos subalternos. A partir de mediados de los años ochenta proliferaron los estudios sobre movimientos sociales en América Latina (Calderón, 1986; Calderón y Dos Santos, 1987). Muchos de ellos partían del presupuesto de que los nuevos movimientos sociales, como expresión inmediata de un pueblo imbuido de nuevos valores, iban a constituir el pilar de las también nuevas democracias latinoamericanas.

El auge de estos estudios se explica por razones vinculadas tanto con la historia de las ciencias sociales latinoamericanas como con la coyuntura de apertura y movilización políticas que se vivía en esa época. Primero, un sector importante de las ciencias sociales atravesaba por una crisis de paradigma: los actores sociopolíticos tradicionales, como las clases y los partidos políticos, parecían haber cedido su lugar protagónico a un tipo más informal y espontáneo de organización política. Había, pues, una cierta necesidad de reencuentro con el sujeto perdido. Segundo, la naturaleza misma de la lucha en contra del orden autoritario puso en evidencia a actores sociales cuyas estrategias se apoyaban más en la movilización y en la participación que en su desempeño en el sistema político formal. La importancia que adquirieron en el proceso de movilización contra el orden autoritario se explica parcialmente por la ruptura de las mediaciones existentes entre instituciones políticas y grupos sociales organizados, situación que caracteriza a menudo al autoritarismo. Tercero, el papel protagónico correspondiente a esos nuevos sujetos sociales se apoyaba en una cierta visión de la democracia según la cual había que reinventar una noción pura de pueblo que, casi sin mediaciones, expresara su voluntad general en un nuevo orden democrático. Aparentaban constituir una alternativa frente a una clase política desacreditada y erigirse como pilares de la democracia deseada. De allí, la insistencia en su autonomía y la novedad de sus prácticas políticas. Finalmente, había una preocupación por la búsqueda de una totalidad que se expresara por la articulación de las identidades restringidas (Zermeno, 1987).

Uno de los problemas de esta perspectiva es que deja de lado los aspectos contextuales de la participación política: el sistema político y sus organizaciones están casi ausentes de este tipo de reflexión. Es un problema que ha sido remediado en estudios más recientes que

hacen énfasis en la sociedad civil o en la dimensión cultural de los movimientos sociales en América Latina. En ambos casos se reconoce la importancia de las instituciones políticas y las organizaciones formales para abordar el tema de la participación: algunos autores reconocen la importancia de los partidos políticos en su relación con la sociedad civil (Oxhorn, 1994), otros toman en consideración el conjunto de las instituciones políticas y sus efectos sobre la conformación de la esfera pública (Álvarez, Danigno y Escobar, 1998).

Sin embargo, aquí también subsiste una visión esencialista de la participación política popular en América Latina que se expresa en la visión ingenua de organizaciones que de por sí "...cualesquiera que sean sus objetivos, tienden a ser organizadas de manera democrática..." (Oxhorn, 1994: 268), o en la identificación de un nuevo concepto de "ciudadanía colectiva", constituida por "sujetos políticos activos" (Danigno, 1998).

En distintos grados, las perspectivas mencionadas en esta categoría se acercan a los modelos republicano y demócrata radical de la ciudadanía: conllevan una idea del ciudadano virtuoso, democráticamente puro, que defiende sus derechos, intereses y valores, y que es portador de una nueva ética política. Este ciudadano se realiza plenamente en la movilización política. El problema con esta perspectiva es que sólo resiste en forma deficiente a la contrastación con una realidad política en la cual los momentos de realización de este tipo de ciudadanía son siempre más escasos, sobre todo en la medida en que la vida democrática se va normalizando.

Ante la evidencia de la falta de una participación política que respondiera a la imagen del ciudadano virtuoso, los partidarios de esa perspectiva han buscado explicaciones que son externas al ciudadano. Frente a esa realidad, se atribuye la no realización de la ciudadanía virtuosa al desencanto (acompañado de anomia) con las nuevas democracias (Zermeño, 1996), a la orientación de las políticas económicas, que desalienta o desvía la participación (Oxhorn, 1994), o a la existencia de culturas dominantes de tipo excluyente (Álvarez, Danigno y Escobar, 1998). Así, el ciudadano virtuoso queda a salvo de tener responsabilidades por su apatía política y el modelo puede persistir. Ahora, más allá de la crítica hacia la manera de enfocar el problema de la participación política, cabe reconocer que los estudios citados apuntan hacia un déficit de la participación en las nuevas democracias latinoamericanas.

Encontramos una constatación similar en reflexiones que se acercan más al modelo liberal de la ciudadanía. En las conclusiones de un conocido y muy difundido trabajo sobre transiciones a la democracia, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter adoptan el concepto de poliarquía de Robert Dahl para definir el tipo ideal de democracia al cual deben conducir dichos procesos (O'Donnell y Schmitter, 1986: 12). Asimismo, abogan en favor de una concepción de la democracia que puede resumirse como gobernabilidad con una dosis adecuada de participación. A lo largo de sus conclusiones en torno al estudio de los procesos de transición insisten en la necesidad de mantener los equilibrios necesarios para evitar regresiones autoritarias. En términos de participación política, esto significa limitar la movilización política a un nivel que no ponga en peligro la consecución y consolidación de la democracia. Se reconocen derechos fundamentales (libertades de expresión y de asociación), así como mecanismos que garantizan y canalizan la participación (elecciones libres y transparentes abiertas al mayor número de contendientes). En esa concepción de la democracia, el ciudadano aparece como alguien cuya participación está garantizada por la existencia de derechos y de canales institucionales incorporados al sistema político. Puede, pero no tiene que participar.

Aun así, en escritos posteriores O'Donnell ha llamado la atención acerca de dos conjuntos de problemas de las nuevas poliarquías latinoamericanas que influyen directamente en la calidad de la participación ciudadana. El primer tipo de problemas tiene que ver con lo que él califica como "democracia delegativa". Su argumento se puede resumir de la siguiente manera. En las nuevas democracias, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar y de elegir a sus autoridades; sin embargo, dichas autoridades, una vez electas, gozan de un amplio margen de maniobra en la realización de su mandato popular. El nivel de responsabilidad gubernamental ante el electorado (*accountability*) es bajo. Además, las instituciones de la democracia son débiles y no aseguran ni la existencia de pesos y contrapesos en su seno, ni el mantenimiento del Estado de derecho en el conjunto de los territorios sociales y geográficos de los países latinoamericanos. Una de las consecuencias de esta situación es el fomento de una ciudadanía diferenciada cuyos efectos sobre la participación pueden ser fácilmente imaginados (O'Donnell, 1993). El segundo conjunto de problemas se deriva de la constatación anterior. En las nuevas poliarquías, las instituciones políticas formales requieren muchas veces de un alto grado de informalidad.

dad para funcionar. Al lado de los mecanismos habituales, en los cuales se asientan las poliarquías, subsisten procesos informales de intermediación política (clientelismo, nepotismo, etc.) que se nutren de una larga tradición cultural y que alteran la pureza de dichas poliarquías (O'Donnell, 1996). Queda claro que esto afecta el carácter ciudadano de la participación política en América Latina.

Estamos, pues, frente a dos concepciones distintas de la participación ciudadana en América Latina. Sin embargo, ambas parecen coincidir en diagnosticar, desde sus propias perspectivas, problemas en la intensidad y calidad de la participación ciudadana en el continente. Un diagnóstico más exacto nos obligaría a contrastar empíricamente esas afirmaciones con la realidad de los distintos países de la región. Sin embargo, se trata de un ejercicio que rebasa el marco de esta presentación.

D. LOS CANALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Muy a menudo se critica a las nuevas democracias latinoamericanas por su deficiente participación ciudadana. Un error de apreciación común en este sentido consiste en oponer la participación a la representación institucionalizada, y al ciudadano, "héroe cívico", al político profesional, como si los primeros fueran expresiones de autenticidad democrática y los segundos manifestaciones de la política de los intereses. Muchas veces ese discurso termina sirviendo a una retórica de la antipolítica y la antidemocracia.

A pesar de las deficiencias observadas en su vida democrática, la mayoría de los países latinoamericanos han progresado de manera sostenida en la creación y consolidación de instituciones democráticas. Una evaluación correcta del nivel y calidad de la participación ciudadana en el continente requiere de una observación detallada de las condiciones y canales institucionales que permiten su realización.

Un aspecto fundamental para el fomento de la participación reside en el fortalecimiento del Estado de derecho que garantice el respeto de los derechos de libertad de expresión y de asociación para el conjunto de los ciudadanos. En materia electoral, se ha hecho mucho en los últimos años para asegurar la realización de elecciones confiables y transparentes en el conjunto del continente. Sin embargo, falta mucho para que los Estados tengan, a través de sus aparatos de adminis-

tración e impartición de la justicia, la capacidad de hacer efectiva la igualdad jurídica que supone la ciudadanía.

A pesar de los discursos que contrastan la participación institucional con la espontánea (o genuina), para la mayoría de los ciudadanos del continente la actividad política pasa por (y muchas veces, se limita a) la emisión del voto y, en el mejor de los casos, a algún tipo de incursión en la vida partidista. Las contiendas electorales y los sistemas de partidos constituyen el campo principal de la participación política: resulta absurdo pensar la participación ciudadana en términos de oposición a los canales institucionales de la democracia representativa. Dicha participación tiene que ser entendida más bien como un continuo en el cual la vida electoral ocupa un lugar central y otros mecanismos complementarios pueden ser diseñados para mejorar su calidad.

Se ha comentado, a raíz de procesos electorales recientes en América Latina, que el nivel del abstencionismo (o de votos en blanco o nulos) reflejaba un creciente desinterés de la población en la política. Sin embargo, la tasa de participación en las elecciones sigue siendo relativamente alta en comparación con muchas democracias consolidadas.¹ Además, no todos los países del continente registran descensos en su tasa de participación electoral.

Sin embargo, reconocer la centralidad de las elecciones y de los sistemas de partidos en la participación política conlleva a hacer de ellos instrumentos eficaces de representación, lo que significa, por lo menos, tener elecciones que sirvan y ofrezcan alternativas, partidos que permitan el involucramiento de los ciudadanos interesados, y clases políticas responsables con respecto a sus compromisos adquiridos, pero también sensibles a los movimientos de la opinión pública.

La introducción de mecanismos complementarios para consolidar la representación y la participación pasa primero por el proceso legislativo. Sin dejar de reconocer el papel fundamental de los representantes electos en la elaboración de las leyes, importa abrir el proceso de consulta preliminar a los ciudadanos y grupos interesados. Esta apertura, además de enriquecer el proceso legislativo, permite reducir la tentación, frente a la cual se encuentran muy a menudo los partidos,

¹ Por ejemplo, se ha argumentado que la suma de votos nulos, blancos y de la abstención en las últimas elecciones presidenciales en Brasil (octubre de 1998) excede los votos obtenidos por el candidato vencedor (40% vs. 34%). Sin embargo, una tasa de participación del 60% sigue siendo una participación relativamente alta en términos comparativos.

de privilegiar sólo intereses propios y de corto plazo por encima de una concepción razonable del interés general. En algunos países de América Latina (por ejemplo, Bolivia), la solución a ese problema está siendo planteada mediante la discusión de la introducción de mecanismos de concertación social que preverían la inclusión de actores no partidistas en la definición de las grandes orientaciones de política pública. Uno de los riesgos que conlleva la adopción de tales fórmulas reside en volver más rígidos los canales de la participación y consolidar formas corporativistas de representación.

Otros mecanismos de participación ciudadana que han sido recientemente objeto de discusiones en varios países (y de adopción en algunos) de América Latina son los mecanismos de la democracia semidirecta: plebiscito (o referéndum) e iniciativas populares. Hay una especie de halo mítico en torno al uso de los procedimientos de la democracia semidirecta que incrementa sus virtudes participativas y esconde los peligros a que puede llevar su aplicación desconsiderada.² Hay que retener de esos procedimientos su carácter de excepcionalidad y su función complementaria con respecto a las instituciones centrales de la democracia representativa. De hecho, funcionan bien cuando están estrechamente vinculados a la vida electoral y al sistema de partidos. Al respecto, llama la atención el hecho de que, en el país que tiene mayor tradición de uso del plebiscito en la región —Uruguay—, modificaciones recientes a la legislación existente con vistas a facilitar la realización de plebiscitos encuentran poco éxito porque las nuevas disposiciones separan, de hecho, las consultas directas y el sistema de partidos. Sin la participación y el involucramiento de los partidos, las consultas encuentran poca respuesta en la ciudadanía.

La participación ciudadana en América Latina se da también por vía de otros mecanismos que han sido poco estudiados y que ameritan ser desarrollados de manera más amplia. Me refiero a la participación en instancias de consulta, vigilancia y supervisión constituidas por usuarios de servicios públicos. Muchos programas sociales incluyen disposiciones que prevén este tipo de incorporación de los ciudadanos. El ámbito de la política local se presta más fácilmente para ello y permite crear espacios para el ciudadano que no es un profesional de la política: allí, las preocupaciones de la vida cotidiana y alguna noción diluida del deber cívico convergen.

² Discuto los múltiples aspectos de esta cuestión en Prud'homme, 1997.

Finalmente, terminaría mencionando la aparición reciente de una nueva figura institucional en los procesos de transición democrática en América Latina, la del "ciudadano independiente", que parece construirse fuera de los cánones habituales de identificación del profesional de la política: ni político partidista, ni servidor público de carrera. La creación de esa figura suele corresponder a dos necesidades: la producción de confianza entre adversarios que funcionan en el mundo de la política partidista y la introducción de instancias de vigilancia independientes dentro de la estructura institucional estatal. Es una figura que en muchos aspectos recuerda a la del notable en las sociedades tradicionales. En ausencia de una definición muy clara y específica de sus funciones, esta figura corre el peligro de reproducir las ambigüedades que se solían asociar a la figura del notable.

Esta enumeración de condiciones y canales para consolidar la participación ciudadana no pretende ser exhaustiva. Además, si bien cada uno de ellos puede en sí contribuir a mejorar la calidad de la participación, su mera suma no necesariamente produce mejores democracias: la solución reside más bien en la manera en que se articulan.

CONCLUSIONES

Hemos visto que la participación ciudadana depende a la vez de factores individuales y contextuales. Por definición, los gobiernos democráticos no pueden obligar a los ciudadanos a participar. Sin embargo, hay características de los sistemas políticos que pueden contribuir a frenar la participación ciudadana; otras que la facilitan. El ideal de los sistemas democráticos debería ser justamente la facilitación de la participación ciudadana mediante la amplia circulación de información y el fácil acceso a los canales institucionales y organizaciones políticas, sobre todo si partimos del presupuesto de que la vida electoral y partidista ocupa un lugar fundamental en dichos sistemas políticos.

Hay una dimensión que está latente a lo largo de la exposición. La participación ciudadana en las democracias conlleva también una dimensión ética. El ciudadano virtuoso no requiere ser un hombre (o mujer) político(a) total: muy a menudo, los héroes cívicos se vuelven protagonistas de tragedias cívicas. Sin embargo, requiere de ciertas cualidades más modestas como la responsabilidad, la austeridad y el autocontrol (Merino, 1995: 53-55).

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Sonia, Evelina Danigno y Arturo Escobar (eds.), *Revisionism and Social Movements in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview, 1998.
- Beiner, Ronald (ed.), *Theorizing Citizenship*, Albany, Nueva York, State University of New York Press, 1995.
- Booth, John A. y Mitchell Seligson (eds.), *Citizen and State. Political Participation in Latin America*, vol. I, Nueva York, Holmes and Meier, 1979.
- Calderón, Fernando, *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires, Universidad de las Naciones Unidas, 1986.
- Calderón, Fernando y Mario Do Santos, *Los conflictos para la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires, CLACSO, 1987.
- Dahl, Robert, *Who Governs?*, Nueva Haven, Yale University Press, 1961.
- Danigno, Evelina, "Culture, Citizenship and Practices of the Latin American Left", en Álvarez, Danigno y Escobar, *op. cit.*, 1998.
- Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México; El Colegio de México, 1992.
- Hermet, Guy, "Populistes, républicains et démocrates", ponencia presentada en el coloquio "Republicanos, demócratas y liberales", El Colegio de México, abril de 1998.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Nueva Haven, Yale University Press, 1969.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Milbrath, Lester, *Political Participation*, Chicago, Rand and McNally & Company, 1965.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rules. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems", en *World Development*, 21 (8), 1993, pp. 1355-1369.
- O'Donnell, Guillermo, "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, III (2), 1996, pp. 219-244.
- Oxhorn, Philip, "From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization", en John. A. Hall (ed.), *Civil Society*, Cambridge, Polity Press, 1994, pp. 250-277.
- Prud'homme, Jean -François, *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 15, México, Instituto Federal Electoral, 1997.
- Rosanvallon, Pierre, *Le sacre du citoyen*, París, Gallimard, 1992.

- Seligson, Mitchell y John Booth, "Political Participation in Latin America: an Agenda for Research", en *Latin American Research Review*, núm. 3, 1976, pp. 95-119.
- Verba, Sidney, "Introduction", en *The Civic Culture Revisited: Analytic Study*, Gabriel Almond y Sidney Verba (eds.), Boulder, Little Brown, 1980.
- Verba, Sidney, Norman Nye y Joe-On Kim, *Participation and Political Equality*, Chicago, The University of Chicago Press, 1978.
- Zermeño, Sergio, "La democracia como identidad restringida", en *Revista Mexicana de Sociología*, XLIX (4), 1987, pp. 3-7.
- Zermeño, Sergio, *La sociedad derrotada*, México, Siglo XXI, 1996.