

CAPÍTULO QUINTO

OPCIONES INSTITUCIONALES EN EL DEBATE SOBRE REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO	105
I. Introducción	105
II. Consideraciones preliminares	109
III. Forma de gobierno: el presidencialismo renovado	110
IV. Sistema electoral parlamentario	114
V. Sistema electoral presidencial	116
VI. Mecanismos de democracia directa	120
VII. Democracia constitucional y reformas constitucionales	124
VIII. La reforma electoral de 2007	125

CAPÍTULO QUINTO

OPCIONES INSTITUCIONALES EN EL DEBATE SOBRE REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO²⁶

I. INTRODUCCIÓN

El consenso y la confianza, que tanto hacen falta en América Latina, parecen existir referidos al ámbito que nos toca considerar: que la consolidación de la democracia a través de una mejoramiento de la gobernabilidad depende de la adecuación de las instituciones políticas. Así se desprende del discurso político y también de los estudios sobre el desarrollo de la democracia en América Latina (véase PNUD 2004). Lamentablemente, no es así. Digo lamentablemente pensando en la facilidad con la que se podría cambiar la institucionalidad política para resolver el problema de la deficiente efectividad de la democracia. Sin embargo, este problema tiene raíces estructurales mucho más profundas en las sociedades latinoamericanas, estructuras que no se superan tan fácilmente. Cambiar la cultura política de un país, por ejemplo, es una tarea muy ambiciosa que requiere mucho tiempo lograrla. Y de estas estructuras de contexto depende la funcionalidad y el funcionamiento de las instituciones.

En mis conferencias en México de los últimos años, he llamado continuamente la atención al hecho de que las instituciones tienen una importancia relativa. Son importantes, pero el grado de su importancia depende de otros factores (véanse Nohlen 2003, 2006,

²⁶ Texto revisado y ampliado de la conferencia inaugural del Seminario Internacional sobre Reforma del Estado, pronunciada en la Universidad de Colima el 18 de octubre de 2007.

2007). Últimamente he considerado la relación entre instituciones y cultura política en América Latina y concluido que el impacto que tiene la cultura política en su desempeño es mucho más alto que lo inverso, el impacto de las instituciones en la cultura política (Nohlen 2007a). Esta experiencia, relacionada con el debate sobre reformas institucionales, señala que la teoría institucional que presupone ciertos efectos de las opciones institucionales en debate en pro del desarrollo democrático de México y otros países de América Latina, tiene que ser bajado a nivel de las condiciones históricas empíricas de las sociedades a las que se dirigen. En la medida que se logra comprender esta relación, se relativiza la importancia de las instituciones. Se reconoce, además, que no existe un sistema ideal, sino un diseño institucional que se adapte mejor. He resumido mi postura en el enunciado: “el contexto hace la diferencia” (véase Nohlen 2003).

Por otra parte, diferenciando entre la *input legitimacy* (legitimidad de entrada) y la *output legitimacy* (legitimidad de salida) de los sistemas políticos, hice mucho énfasis en que en América Latina, a partir de la redemocratización, se ha privilegiado el mejoramiento de la legitimidad de entrada a través de reformas electorales y ampliaciones de los canales de participación, sin dar mucha atención a la legitimidad de salida, o sea al aumento de la capacidad de desempeño de los gobiernos. Sin embargo, el déficit de legitimidad de ejercicio es el verdadero talón de Aquiles de la democracia en América Latina —como demuestran las encuestas—. Es por esto que mi preocupación académica se ha trasladado en los últimos años de lo electoral-participativo —que es y sigue siendo mi especialidad científica— a lo institucional referido al gobierno, especialmente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (véanse Nohlen 2006a).

Frente a la importancia que se da a las instituciones en el debate de reforma del Estado actual en México, mi conferencia de hoy se inscribe de nuevo en mi postura contextualista. Los problemas de funcionamiento de la democracia recién conquistada en México no tienen sus causas en el diseño institucional —que, por cierto, se

puede adaptar mejor a las necesidades actuales—, sino en la estructura de la sociedad (la desigualdad social, la extensión de la pobreza) y en la cultura política del país. Comparando con el mundo, la diferencia sustancial entre las democracias consolidadas en Europa y la democracia en México no es en lo institucional, sino en los factores sicoeconómicos y socioculturales que rodean el diseño institucional e impactan en el desempeño de las instituciones cualesquiera que sean.

Enfrentamos en el debate actual un típico fenómeno de sobredimensionar lo institucional, fruto de una enorme falacia en el análisis causal de los problemas de gobernabilidad que sufre el país. Esta falacia tiende a extenderse a las propuestas institucionales no ajustadas a las condiciones sociales y de cultura política mexicanas y no medidas en sus probables impactos a mediano y largo plazo. El problema incluso se ha agudizado debido al notable desprecio que mientras tanto sufre la democracia representativa, el que se escucha en ciertos ámbitos intelectuales y políticos. Conviene recordar que la democracia representativa es el tipo de democracia estándar en el mundo desarrollado, hecho que tiende a ocultarse por introducir nuevos adjetivos para la democracia, llamando a la democracia en América Latina democracia electoral, denominación de connotación peyorativa, a la democracia de Europa democracia ciudadana, suponiendo que existiera allí, lo que es otra falacia. Este último concepto de democracia se mueve en el debate teórico como norte de su futuro desarrollo, como tantos otros, por ejemplo, el concepto de democracia deliberativa, pensados ambos en el contexto de las condiciones sociales y de cultura política de las democracias consolidadas. Sus actuales estados de ideal o desafío en el debate de teoría democrática se deben a que la conversión de tales conceptos de democracia en realidad requiere condiciones muy exigentes que aún no se dan en Europa. ¿Cómo pensar que América Latina sea capaz de introducir una democracia ciudadana si no parece en condiciones de ejercitar una democracia representativa menos exigente? ¿Cómo pensar que en México, después de sólo diez años de practicar la democracia representati-

va —tiempo suficiente para acumular experiencias y para pensar en adaptaciones a las necesidades funcionales— conviene sustituir esta democracia por otra de la que ni siquiera se sabe si ha funcionado en otro lugar?

Respecto al contenido del debate actual, aunque el discurso participativo relacionado con la legitimidad de entrada sigue siendo invertebrado, es positivo que en el ámbito del fortalecimiento de la capacidad de gobierno y de la legitimidad de ejercicio las reformas propuestas en debate se han acercado al contexto y a soluciones que valen la pena. En el renovado debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, las propuestas se dirigen hacia el mejoramiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, a lo que siempre he llamado la atención (véase Nohlen y Fernández 1991, Nohlen y Fernández 1998).

Sin embargo, la tendencia hacia la descontextualización persiste. Por ejemplo, la mayoría de las propuestas siguen con la idea de fortalecer el poder del Legislativo, sin considerar el cambio de contexto que se produjo en México con el paso de un régimen autoritario hacia una democracia representativa. Aunque al Legislativo le corresponden constitucionalmente importantes competencias, en el régimen autoritario eran sólo de papel. Con el cambio de régimen, sin embargo, estas competencias cuentan, dan al Legislativo mucho poder (en pro o en contra de la gobernabilidad), de manera que lo que hay que procurar es mantener el equilibrio y fortalecer al Ejecutivo para que pueda cumplir con la función de gobernar.

Más allá de los problemas de contexto, se observan problemas de coherencia, por ejemplo cuando se propone por un lado fortalecer al Legislativo en su relación con el Ejecutivo, lo que implica hacerle más responsable de la marcha del país, y por el otro debilitarlo internamente en su toma de decisiones debido a una mayor fragmentación política que sería el resultado de otra propuesta del mismo plan de reformas al que me refiero, la de introducir sistemas de representación proporcional puros para ambas cámaras.

En lo que sigue voy a dedicarme a cuatro campos de reformas, primero a reformas de la forma de gobierno, segundo a reformas del

sistema electoral parlamentario, tercero a reformas del sistema electoral presidencial y cuarto a reformas que se refieren a la inclusión de mecanismos de democracia directa en la Constitución mexicana. Estos cuatro campos cubren los dos primeros temas centrales que se mencionan en la Ley para la Reforma del Estado, promulgada el 13 de abril de 2007. Finalmente, voy a comentar la reforma electoral que se aprobó en la segunda semana de septiembre de 2007.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Antes de entrar en estos campos quisiera referirme brevemente al proceso y alcance de la reforma constitucional, pues en algunos actores se observa un cierto afán de cambiarlo todo, de modificar un sinnúmero de artículos de la Constitución (hasta 87 artículos, incluyendo alrededor de 300 planteamientos), sin consideración de la coherencia y de los probables efectos de los cambios. Conuerdo con Giovanni Sartori (2003: 223 y ss.) en varios puntos: primero “tantos cambios equivalen a una nueva Constitución”.

Segundo, que la Constitución de 1917 debe mantenerse, dado que establece lo esencial para una democracia constitucional. Quisiera añadir que me parece importante que el proceso de reforma se articule dentro del margen de la Constitución; al interior de la democracia constitucional y en la perspectiva de su consolidación. Esta advertencia se motiva por la presencia de ideas de reforma en el debate mexicano que tienden a favorecer la sustitución de la democracia constitucional representativa por otro tipo de régimen.

Tercero, respecto a las reformas concretas, hay que dar “prioridad a las prioridades” y ofrecer la suficiente atención a los puntos claves de la reforma que tiene que ser prudente y gradual. Respecto a esto, México optó ya por iniciar las reformas necesarias en el campo en el que eran de mayor urgencia, en el del sistema electoral en su sentido más amplio, o sea en el de las reglas de la competencia electoral...

III. FORMA DE GOBIERNO: EL PRESIDENCIALISMO RENOVADO

En el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, mi postura era la de no sustituir, sino renovar el presidencialismo. La renovación del presidencialismo implica que las posibles reformas institucionales se enmarcan en el modelo básico presidencialista de las formas de gobierno. En caso de introducir la modalidad de un sistema semi-presidencial, el presidente sigue siendo la figura de mayor gravitación política. El objetivo sería flexibilizar las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, medio para contribuir a una mayor gobernabilidad. La renovación puede referirse a prácticas políticas y/o reformas institucionales. La modalidad más destacada sería la práctica de consensuar políticas públicas entre ambos poderes y, en función de su materialización, pensar en cambios de tipo institucional con consecuencias en la actitud de los actores políticos que lo faciliten.

El medio más propicio para esto sería proveer al presidente con un apoyo firme y mayoritario en el Parlamento. Sin embargo, la capacidad de formar mayorías unicolores en el Parlamento se perdió en México precisamente en el proceso mismo de la transición a la democracia. Así, las propuestas más convenientes para alcanzar mayor gobernabilidad democrática preservando la estructura presidencial del sistema de gobierno, son: *a)* la formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción de gobierno, facilitando institucionalmente la formación de alianzas electorales con vocación mayoritaria; *b)* la institucionalización de la figura del primer ministro (o jefe de gobierno) en apoyo al presidente, primero “en su función institucional de jefe de gobierno y en sus funciones no institucionales de jefe de la legislatura y de jefe de la política interna, asumiendo, por delegación, algunas tareas correspondientes a esas funciones” (Fernández, en Nohlen y Fernández 1991: 144); segundo, en su función de ministro de enlace con el Parlamento (o ministro coordinador), asumiendo tareas de concertar políticas pú-

blicas con el Parlamento, o sea, de conseguir o erigir mayorías parlamentarias *ad hoc* o más firmes en el tiempo. Ambas propuestas no son excluyentes, sino complementarias, pueden interrelacionarse de alguna manera, de modo que una de ellas sea la condición previa para la materialización de la otra.

Comparando ambos propósitos respecto al cambio constitucional que requieren, el segundo parece de mayor alcance. Sin embargo, depende del diseño de competencias propias y de la relación de confianza que se establezca entre el primer ministro, el presidente y el Parlamento. En la medida en que se aumenta el poder propio del primer ministro y su dependencia del Parlamento en el ejercicio de su función, la introducción de la figura institucional requiere mayores cambios constitucionales. Inversamente, si el primer ministro sigue siendo en el ejercicio de su función exclusivamente dependiente del presidente, los cambios constitucionales necesarios serían mínimos; incluso podría pensarse en una sola adecuación de actitud en la forma de ejercer el gobierno por parte del presidente con respecto a esta nueva modalidad sin ninguna reforma constitucional. En términos generales, ambas propuestas, la de gobiernos de coalición y la de introducción del cargo de primer ministro, pueden acercarse mucho respecto a sus prerequisites de orden constitucional. No urgen reformas constitucionales, cuando el presidente decide gobernar de forma más parlamentaria, sea a través de gobiernos de coalición o a través de jefes de gobierno, o por ambos medios a la vez.

Comparando ambos propósitos respecto a la experiencia latinoamericana, se podría argumentar que donde se ha experimentado con la figura del primer ministro, hasta hace poco, los resultados no han sido demasiado convincentes. Sin embargo, esta impresión es el resultado de que los intentos de implementar esta institución de verdad no fueron lo suficientemente serios. Sólo hasta hace poco contamos con una experiencia positiva, la del Perú en la época del presidente interino Valentín Paniagua, con Javier Pérez de Cuéllar como primer ministro. En contraste con esto, la práctica de coaliciones de gobierno dentro del presidencialismo es ya conocida y

parece ampliamente positiva. El caso chileno es el más llamativo: sin cambio constitucional, se han flexibilizado las relaciones entre el presidente y el Parlamento, dando estabilidad a los gobiernos y capacidad de maniobra en la medida que los demás factores lo permitieron.

Los medios para conseguir esta flexibilización, sin embargo, son sólo en parte de tipo estrictamente institucional. El sistema de partidos, la estructura de la competencia interpartidaria y la percepción y la tradición de la relación de Ejecutivo-Legislativo intervienen fuertemente. Es importante darse cuenta que estos factores son más importantes que —por ejemplo— el tipo de presidencialismo, definido con base en la distribución de las competencias entre los órganos estatales. Así, en Uruguay, con un presidencialismo atenuado y una Constitución bastante abierta a practicar el presidencialismo de manera más parlamentaria, le costó muchos intentos frustrados antes de que se lograra establecer un gobierno de coalición. En Chile, sin embargo, en el contexto institucional de un presidencialismo muy agudo, se gobierna desde la redemocratización en forma coalicional. En Perú, a partir de la misma Constitución, se frustró el intento de gobernar por medio de un primer ministro en una época, mientras que en otra tuvo éxito.

La idea de renovar el presidencialismo en la dirección propuesta ha tenido excelente atención en México. Así se desprende no sólo por el debate en el mundo académico (véase sobre todo Valadés 2003) sino también en el mundo político, por ejemplo del documento para la reforma del Estado, del PRD, donde se propone

Diseñar una nueva estructura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura del jefe de gobierno que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables.

Sin embargo, conviene advertir sobre algunos problemas que pueden originarse por salir del molde presidencialista del sistema

político mexicano. Para establecer un estable apoyo parlamentario al presidente, se propone introducir la ratificación del gobierno por parte de una o ambas cámaras. En las propuestas del PRD y del PRI, se conecta la creación de la figura del jefe de gabinete con la condición de ser ratificado por el Congreso. La propuesta parece lógica. Sin embargo, en caso de que no se lograra formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete y de entorpecer el ejercicio del Poder Ejecutivo. El buen funcionamiento del gobierno de gabinete cuya formación se hace dependiente de la ratificación del Congreso, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. El diseño institucional tiene que prever la ocurrencia de situaciones de competencia entre los partidos (que siguen en concurrencia por ocupar la presidencia) en que el Congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. Por un lado, el diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del Congreso con el Ejecutivo, pero por el otro, no debe hacer depender la formación de un gobierno eficiente de la disponibilidad de cooperación del Parlamento. De otra manera, la necesidad de ratificación del gobierno formado por un jefe de gobierno por parte del Legislativo puede implicar el traslado de bloqueo tradicional entre poderes, el bloqueo entre el Legislativo y el Ejecutivo, al interior del Ejecutivo, si no se entienden el presidente y el jefe de gobierno, dado que ambos tendrían una propia legitimidad electoral. En este sentido, es cuestionable (tal vez sólo prematuro) la propuesta que se basa en el semipresidencialismo francés de hacer depender la vinculación del Ejecutivo con el Congreso de la ratificación del jefe de gabinete por parte del Congreso. Por otra parte, el aumento del poder del Parlamento tiene que ser acompañado por un aumento de la capacidad cooperativa de sus integrantes, los grupos políticos. Si no, se corre el riesgo de no tener gobierno. El objetivo de la gobernabilidad democrática es especialmente sensible frente a situaciones de bloqueo entre los poderes del Estado. Es correcto hacer hincapié en los mecanismos que faciliten el diálogo para construir acuerdos y los consensos necesarios para el país, como se observa en algu-

nos documentos, consideración que llama la atención al sistema de partidos políticos y su necesario desarrollo.

IV. SISTEMA ELECTORAL PARLAMENTARIO

En todas estas consideraciones relacionadas con el fortalecimiento del Poder Legislativo sobresale la importancia del sistema de partidos y de los sistemas electorales, percibidos éstos como el factor más efectivo para incidir en la estructura del sistema de partidos y la forma de interacción de los mismos. Los sistemas electorales son los que atraen la mayor atención pues destacan por su poder de estructuración del comportamiento de los electores y actores políticos, así como de su capacidad de sanción inherente: los votantes y los partidos políticos que no se adaptan a las condiciones de éxito determinadas por los sistemas electorales pierden representación y poder. Una modalidad de adaptación a un sistema electoral determinado puede consistir en la formación de alianzas electorales, como en el caso del sistema binominal en Chile que fomentó a su vez la formación de coaliciones de gobierno, sirviendo decisivamente a la gobernabilidad democrática del país.

Respecto a reformas electorales, en general y en algunos países de la región en especial se han priorizado reformas tendentes a potenciar la capacidad del votante de elegir entre opciones no sólo de partidos, sino también de candidatos, sean de partidos o independientes. Parece positivo. Sin embargo, sin considerar el necesario balance entre varias funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales (véase Nohlen 2004), estas reformas pueden ir en detrimento de la gobernabilidad y acabar en “representación caótica”. Me refiero especialmente a Ecuador y Colombia. En medio de esta experiencia, el último país, con la reforma electoral de 2003, pudo dar rumbo hacia un sistema electoral más acorde con criterios de gobernabilidad.

En el debate actual en México están presentes todos los tipos clásicos de sistemas electorales. Los investigadores comprometidos

dos con el mundo de diseños institucionales angloamericanos proponen el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, Giovanni Sartori propone el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, y el PRD un sistema de representación proporcional pura con circunscripciones regionales para la Cámara de Diputados y circunscripciones por estado para el Senado. Mi postura al respecto se reduce a la sugerencia de no cambiar el sistema electoral para la Cámara de Diputados. El sistema segmentado vigente es un sistema bien equilibrado. Es capaz de cumplir con varias funciones a la vez, la función de representación por su parte proporcional, la función de efectividad por su parte mayoritaria, la función de participación por el voto personal que permite. Tal vez lo único que se podría suprimir sería el tope de representación, pues se refiere a una realidad del sistema de partidos políticos que ya pertenece al pasado. A muchos que discrepan y quieren cambiar el sistema electoral, les faltan simplemente experiencias comparativas y sanos criterios. Cuando un sistema electoral cumple bien, no conviene cambiar. No es cierto que el continuo cambio de las reglas reanima la legitimidad procedimental. La estabilidad de las reglas contribuye también a la legitimidad del sistema político. Respecto al Senado, me parece que se sobrepasó lo aconsejable con la última reforma del sistema electoral en el marco de la transición a la democracia. A mi modo de ver —y apoyo las respectivas iniciativas— sería conveniente “eliminar la lista de senadores de representación proporcional, al fin de que ese órgano recupere su vocación federalista”, como dice un documento del PRI.

Por otra parte, no quiero pasar por alto mi fuerte apoyo a todas las iniciativas de abolir la regla de la no reelección de los parlamentarios. Es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad y de la responsividad, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamiento de su representante. Con frecuencia me oponen el argumento del contexto mexicano, el legado de la revolución, etcétera. Sin embargo, no consideran que el contexto de la revolución a principios del si-

glo veinte no es el de hoy, casi cien años más tarde. He desarrollado buena parte de los argumentos que apoyan la abolición de la regla no reeleccionista en otra oportunidad (véase Nohlen 2006b). Quisiera añadir aquí sólo una observación que se refiere a las propuestas políticas que por un lado se oponen a la suspensión de la regla de la no reelección parlamentaria por subordinación a este principio histórico y al mismo tiempo proponen la elaboración de una nueva Constitución sin ningún respeto a algo de mucho mayor alcance, a la Constitución revolucionaria.

V. SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL

Sólo recientemente se ha percatado en el gobierno comparado, como disciplina científica, el hecho de que al lado del sistema electoral parlamentario, el sistema electoral presidencial influye también en la estructuración del sistema de partidos políticos a través del efecto que puede ejercer sobre las elecciones parlamentarias (véanse Shugart y Carey, 1992; Jones 1996). Por tratarse de una elección unipersonal, los sistemas electorales presidenciales pueden sólo ser de tipo mayoritario. Se podría asumir que el efecto de las elecciones presidenciales tendría que ser de todas maneras de orden concentrador sobre el sistema de partidos políticos. No es así. El efecto concentrador puede variar según los tipos de sistemas electorales mayoritarios. Por otra parte, en el presidencialismo, las elecciones presidenciales y parlamentarias y los respectivos sistemas electorales interactúan en sus efectos.

En la actualidad, existe un equilibrio en la distribución cuantitativa de los diferentes tipos de sistemas electorales presidenciales en América Latina. Sin embargo, hay una tendencia de reforma que se aleja del sistema de pluralidad y se acerca al sistema de mayoría absoluta (o *ballotage*) y al sistema de pluralidad con barrera legal (en el que se establece un mínimo de votos a alcanzar para resultar electo, pasándose de lo contrario a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados).

El sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta tiene la ventaja de que el elegido dispone de una mayoría de votos, aunque sea sólo en la segunda vuelta. Los académicos que favorecen este sistema, celebran el mayor grado de legitimidad que el sistema ofrece al elegido. Sin embargo, la desventaja que el sistema trae consigo es que tiende a fragmentar el sistema de partidos políticos, pues en la primera vuelta todos los partidos políticos miden su fuerza electoral, sin ningún incentivo hacia la concentración; por el contrario: dado que la elección presidencial influye sobre la parlamentaria, los partidos políticos tratan de presentar su propio candidato para que él les aporte votos en la elección parlamentaria. La lógica del sistema opera contra la concentración parlamentaria, pues la elección parlamentaria está vinculada con la primera vuelta de la elección presidencial, mientras que el efecto de concentración del sistema mayoritario sólo se produce en la segunda vuelta de la elección presidencial que, por su propia modalidad, reduce la competencia a sólo dos candidatos.

En contraste con este resultado, el sistema de pluralidad ejerce un efecto concentrador sobre el voto y sobre el sistema de partidos. Por otra parte, algunos investigadores sostienen que el efecto de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias es mayor con un sistema de mayoría relativa que con un sistema de mayoría absoluta (Lijphart 1994: 13). Es por esto que la mayoría de los investigadores favorece el sistema de mayoría relativa, haciendo hincapié en su aporte a la efectividad del sistema político (Shugart y Carey 1992; Jones 1995; y Lijphart 1994). Advierten precisamente que la tendencia a introducir sistemas mayoritarios de segunda vuelta que se pudo observar desde la redemocratización en América Latina, puede llevar a reducir la gobernabilidad democrática a través de la reducción del apoyo del presidente en el Parlamento (véase Payne *et al.*, 2003). Recuérdese que es muy funcional que el presidente electo cuente con una cantidad fuerte de parlamentarios o incluso con una mayoría en el Parlamento. El desempeño de gobierno es altamente dependiente de las relaciones que tiene con el Parlamento. Si el gobierno no dispone de una ma-

yoría parlamentaria que apoye su programa, o si no logra conseguir en su momento el apoyo parlamentario *ad hoc* para sus iniciativas políticas, puede caer en incapacidad de gobernar. En el marco de la cultura política que florece en América Latina, tal situación puede llevar a los gobernantes a recurrir a medios no constitucionales para levantar lo que por ellos es considerado un “bloqueo”. Como demuestra la propia historia desde la redemocratización en América Latina, tales medios van desde la compra de votos hasta golpes de Estado. De este modo, la relación de fuerzas en el Parlamento puede tener efecto incluso sobre la estabilidad de la democracia.

El sistema de pluralidad adaptado que se aplica en Costa Rica, en Nicaragua y en Argentina, opera de forma semejante al de mayoría relativa, incita a concentrar el voto para que ya en la primera vuelta se llegue a una decisión electoral. La existencia de la posibilidad de una segunda vuelta fuerza a los candidatos con más probabilidades de ganar a buscar apoyo y a orientar sus candidaturas a la maximización de votos. Así, con el requisito de un mínimo de votación, el sistema de mayoría relativa adaptado tiende a subsanar el déficit adjudicado a su versión simple: la falta de una mayoría convincente y de la legitimidad correspondiente. Al tiempo, el sistema de pluralidad adaptado evita lo que es la gran debilidad del sistema de mayoría absoluta: incitar la dispersión del voto en la primera vuelta con su efecto muy negativo en el sistema de partidos y, sobre todo, en la representación parlamentaria en unas elecciones concurrentes. El sistema electoral de mayoría relativa, con requisitos de mínima votación y mínima distancia del ganador respecto al segundo, es un sistema adaptado a los requerimientos funcionales de un sistema electoral presidencial. Por ello lo llamo sistema de pluralidad adaptado. Este es el sistema de mi preferencia.

Sintetizando el debate académico: la diferencia entre el sistema de mayoría absoluta y el de mayoría relativa es a menudo reducida a la alternativa entre un presidente con baja legitimidad de apoyo popular (caso del sistema de mayoría simple) y un presidente con reducido apoyo en el Parlamento (el caso del sistema de mayoría

absoluta), mientras que el sistema de pluralidad adaptado se pone en el intermedio, cumpliendo con ambas funciones a la vez. Las evidencias empíricas de las elecciones presidenciales en América Latina lo confirman. A partir del estudio de Payne *et al.* (2003), parece que mayorías absolutas de votos son más probables bajo el sistema de mayoría relativa, que en la primera vuelta bajo el sistema de mayoría absoluta. Asimismo, se podría concluir que el sistema de mayoría relativa está asociado con una menor cantidad de candidatos competidores con posibilidades de éxito, así como con una menor cantidad de partidos exitosos. Sin embargo, tiene que ser recordado que la misma elección por un sistema electoral determinado refleja la estructura del sistema de partidos políticos existente. Es correcto lo que enfatizan Payne *et al.*: “Los países en los cuales compiten muchos partidos y presentan candidatos presidenciales son precisamente aquellos que optan por un sistema de doble vuelta” (2003: 71).

Este enunciado alude a la causalidad circular entre sistemas electorales y partidos políticos, un resultado clave en mis investigaciones empíricas sobre dicha relación (véase Nohlen 2004). Por lo demás, comparando los resultados en países que cambiaron el sistema electoral presidencial en una u otra dirección (Argentina, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay), las diferencias de los resultados que podemos observar han sido tan decisivamente influenciadas por otros factores que resulta difícil establecer una relación general. Conviene evitar los extremos. A veces, la gobernabilidad se mide en términos alternativos: existe gobernabilidad cuando el gobierno dispone de una mayoría parlamentaria propia, y se niega su existencia cuando el presidente quedó sin mayoría. En este sentido, con base en las últimas elecciones, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela tendrían gobernabilidad, dado que el presidente dispone de una mayoría parlamentaria, mientras que los demás países no, porque les falta esta condición. Esta relación me parece demasiado monodimensional, aunque tampoco conviene subestimar la importancia de la estructura político-partidista del Parlamento. En términos comparativos, el crite-

rio de la mayoría parlamentaria es mucho más importante para la gobernabilidad que el del grado de apoyo electoral en las elecciones presidenciales. Este último criterio es típico para el argumento que hace hincapié en la legitimidad de entrada (muy enfatizado a partir de Barker 1984). La experiencia latinoamericana, sin embargo, señala que el grado de apoyo electoral no hace una gran diferencia respecto a la gobernabilidad, en contraste con el criterio de la mayoría parlamentaria, porque de él depende fuertemente la legitimidad de salida. Esta legitimidad es la que determina en buena medida el apoyo que recibe un gobernante durante su mandato, con base en su desempeño, medido por continuos sondeos. Sobran los ejemplos empíricos para comprobar la certeza de la consideración. El consentimiento mayoritario a un presidente puede perderse rápidamente cuando le falta efectividad como gobernante, especialmente cuando ha sido elegido por segunda vuelta, dado que este mandato se fundamenta no tanto en un voto de confianza, sino expresa en buena parte el rechazo mayoritario al candidato opuesto, un voto de mal menor. Por otra parte, un presidente, elegido con escasa votación, puede mejorar rápida y sustancialmente su apoyo público a través de su desempeño, como comprueban los resultados de los sondeos.

VI. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

El debate sobre la introducción de mecanismos de democracia directa se caracteriza por una confusión conceptual completa. Antes que nada es necesario diferenciar entre elementos de la democracia directa (plebiscito, *referendum*, iniciativa popular) y la democracia directa tal cual. Mientras que la democracia directa es antitética a la democracia representativa —como se desprende de la teoría de las ideas políticas a finales del siglo XVIII y de la lucha entre ambos conceptos especialmente en la historia de Francia a partir de la Revolución francesa—, no existe incompatibilidad ninguna entre los elementos representativos y plebiscitarios de

participación política en una democracia representativa, como sostiene Bobbio (1996) en forma correcta. Es cierto, por lo demás, que los mecanismos de participación directa del electorado en la toma de decisiones pueden completar y profundizar la democracia representativa. Así se ve en Europa: algunos sistemas políticos siguen siendo primordialmente representativos como Alemania y Gran Bretaña, otros han incluido en mayor medida elementos plebiscitarios en sus sistemas representativos como Francia y España, y Suiza, por fin, dispone de una mezcla muy sofisticada de elementos representativos y plebiscitarios en su sistema político *sui generis*. No existe ninguna democracia directa en el mundo occidental.

La segunda necesidad consiste en aclarar que en el debate actual en América Latina, se observan dos tendencias, la primera de ampliar los sistemas representativos hacia la introducción de elementos plebiscitarios, la segunda de sustituir la democracia representativa por la democracia directa. Con la segunda tendencia, que se presenta como la solución progresista para el siglo XXI, se revive una experiencia, fracasada ya en la Europa del siglo XIX.

La tercera necesidad es comprender que este proyecto se presenta en América Latina en el marco de denominaciones distintas. Aquí, la democracia representativa se llama democracia electoral y la democracia directa se llama democracia participativa. Obvio que las nuevas denominaciones tienen connotaciones normativas que hacen suponer que la democracia participativa sea superior a la democracia electoral, mientras que en Europa, nadie defendería que la democracia directa sería superior a la democracia representativa, simplemente por la experiencia histórica con el concepto de la democracia directa, cuya conversión en la práctica ha terminado en regímenes autoritarios. Y me parece que Venezuela en su reciente marcha hacia una democracia participativa ya no desmiente esta experiencia en absoluto.

Profundizar la democracia o acabar con ella, esta alternativa alberga una diferencia abismal. Lo raro es que la academia en América Latina casi no se da cuenta de esto. Hay estudiosos que piensan que añadir en la carta magna a las características constitucionales

el distintivo “participatorio” ya basta para ser reconocida como democracia participativa. No se percibe la diferencia, tampoco cuando se trata, en el otro extremo, pasar de elementos plebiscitarios a la llamada democracia participativa. Del documento que resume las propuestas de reformas constitucionales del PRD sale la idea de que se trata de un traspaso suave, de que la primera tendencia sea la antesala de la segunda. La Propuesta número 40 dice:

Incorporar en la Constitución, como elemento distintivo del Estado mexicano, el carácter de República “participativa”, además de sus calidades de representativa, democrática y federal. Esta propuesta obedece también a la necesidad de una profunda reforma en la naturaleza del Estado mexicano que se propone pase de una democracia simplemente electoral a una verdadera participativa.

Si medimos las virtudes del *referendum*, no conviene sobrestimar su efecto positivo. Se inscribe en el discurso participacionista y puede ir en detrimento de las necesidades de mayor rendimiento.

En primer lugar, ya la participación del electorado en los *referendums* invita a dudar, pues ella resulta ser en general por debajo de la que se registra en elecciones. Se evidencia una gran brecha entre teoría y empiria de la participación según los principios representativos y plebiscitarios de participación que los propulsores de los mecanismos de democracia directa, los activistas participacionistas, no consideran en absoluto.

En segundo lugar, es conveniente llamar la atención al reduccionismo obligatorio en el planteamiento de la pregunta que el electorado tiene que contestar en términos de un *sí* o un *no*. Mientras que los problemas a resolver crecientemente necesitan respetar múltiples intereses y consideraciones *cualitativas* (de medida), conforme al mayor reconocimiento de la heterogeneidad social y del pluralismo político, así como de la obligada protección de las minorías, se propone un mecanismo sencillo (de medición) que favorece a la mayoría *cuantitativa*.

En tercer lugar, la respuesta depende mucho de cómo se estructura la pregunta. Dado que el *referendum* no está exento de intereses políticos, la más de las veces de poder, el mecanismo se presta a la manipulación por parte de quienes lo pueden iniciar, en general el Ejecutivo.

En cuarto lugar, la motivación del voto *sí* o *no* a menudo no se refiere principalmente a la pregunta planteada, sino a otras circunstancias. La decisión a tomar se desvirtúa en función de expresar un voto sobre el gobierno de turno o sobre “el sistema”, “los políticos”, “la democracia”, un voto de desaliento, frustración y protesta.

En quinto lugar, el *referendum* no es el instrumento para favorecer políticas progresistas. La experiencia europea señala por lo menos que retarda o impide decisiones que racionalmente serían las más adecuadas. La evidencia empírica confirma que la *ratio* del principio representativo pierde a menudo frente a la *emotio* del principio plebiscitario (véase Fraenkel 1986). En temas tan sensibles y candentes como el de la inmigración, en casi ningún país el emigrante podría ser favorecido por votaciones populares en su deseo de legalizar su estatus o de conseguir la nacionalidad del país de su residencia efectiva. Al contrario: el método de democracia directa aumentaría el peligro de que se expresen masivamente racismo y xenofobia.

En sexto lugar, a través del *referendum* y otros mecanismos de participación directa en la toma de decisiones, no se resuelven los problemas de desempeño del gobierno y de las instituciones en general. Para reanudar con mi consideración anterior, se fortalece la legitimidad de entrada, pero no se aumenta la legitimidad de salida. Es más bien perjudicial para la última, pues existen tensiones entre participación y efectividad (véase Zilla, 2006). Mayor participación en el proceso de toma de decisiones significa en general aumentar la cantidad de jugadores de veto, lo que no conviene cuando el objetivo tendría que ser mayor capacidad de decisión del sistema político. Si un coche no acelera bien, no es lógico buscar el fortalecimiento de los frenos.

Finalmente, respecto a América Latina, las experiencias han sido ambivalentes. Sin entrar aquí en detalles, Daniel Zovatto (2007), especialista en la materia, duda acerca de la funcionalidad empírica que han demostrado los mecanismos de democracia directa en América Latina.

VII. DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

La opción fundamental con relación al proceso de reformas constitucionales consiste en: o reformas dentro o fuera de la Constitución vigente. Esto se refiere primero en lo procedural a seguir las reglas que ella establece con respecto a las reformas constitucionales, y segundo en lo sustancial relativo al bloque de constitucionalidad, o sea de los derechos humanos y políticos, de la protección de las minorías, de la garantía del Estado de derecho, derecho inherente al constitucionalismo democrático no disponibles ante un proceso de reforma constitucional. “En los modernos Estados constitucionales democráticos, la soberanía popular permanece relativa por estar vinculada con normas constitucionales” (Weiß 2006: 1270). Ésta es precisamente mi preferencia. La opción opuesta es la de pensar en un proceso constituyente sin límites, dejando en lo procedural y lo sustancial todo poder al soberano, como se expresa en el mismo proceso constitucional, al “soberano popular no sujeto a ningún criterio heterogéneo y totalmente autónomo” (*idem*). Esta opción involucra grandes riesgos: puede que el principio democrático se vuelque contra el Estado constitucional. El Estado constitucional debe constituir el marco en el que se desarrolle y verifique el principio democrático.

VIII. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Para terminar, me voy a referir a la reforma electoral aprobada en septiembre de 2007 por ambas cámaras del Congreso de la Unión. En primer lugar, conviene destacar el consenso que se ha logrado, un consenso conseguido entre los tres grandes partidos políticos a nivel parlamentario, en el que se ha manejado la reforma. En segundo lugar, respecto al contenido de lo acordado, se han impuesto dos propósitos claves: la racionalización del proceso electoral y el fortalecimiento de las instituciones electorales. No cabe duda que las experiencias no tan felices con las elecciones presidenciales del año anterior han determinado las medidas concertadas, reivindicado por un lado por la convicción de que conviene progresar en la igualdad en el proceso electoral y en la certeza de su resultado, y por el otro para testimoniar que las pasadas elecciones no contaron con estas medidas y por esto era y sigue siendo legítimo dudar de la legitimidad de su resultado. En cuanto a la racionalización del proceso electoral, se reordenó el financiamiento público de los partidos y las campañas electorales, estableciendo en ambos aspectos topes y mejorando la repartición del financiamiento. Al mismo tiempo se introdujeron también topes para el financiamiento de los partidos por parte de simpatizantes. Se acortó la duración de las campañas y de las precampañas electorales, aunque hay que advertir que difícilmente se va cambiar la tradición política y mediática de debatir ya con extensión e intensidad las candidaturas presidenciales terminada la última elección. Se establecieron límites de propaganda por radio y televisión y se determinó la distribución de tiempos. En cuanto al fortalecimiento de las instituciones electorales, se introdujo la forma escalonada de su renovación. Es un recurso importante en el desempeño de la administración y justicia electorales, pues el conocimiento de una organización se desarrolla y se conserva en su personal. Se ampliaron las funciones del Instituto Federal Electoral (IFE), por ejemplo respecto a la administración del tiempo en radio y televisión para

sus propios fines y el de los partidos, o respecto a la organización de procesos electorales locales, si las entidades federativas lo solicitan, y también los del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), especialmente por permitir resoluciones sobre la aplicación de leyes que sean contrarias a la Constitución. Se constitucionalizó el control interno del IFE y se creó un órgano autónomo dentro del IFE para la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Finalmente, se abordó el tema de la armonización del marco jurídico electoral de los diferentes niveles del Estado, controvertida por implicar mayor centralización al igual que algunas otras nuevas facultades del IFE y del TEPJF, pero oportunas dada la mayor persistencia de fenómenos ajenos al derecho electoral democrático e igualitario a nivel subnacional.

Aunque se podría discutir la conveniencia de éste u otro detalle de la reforma, en síntesis, las reformas acordadas son pertinentes y consistentes en la línea de la racionalización del proceso electoral y del fortalecimiento de sus instituciones. Por lo demás, no se fundamentan en una teoría abstracta, sino en la experiencia, especialmente en la de las últimas elecciones presidenciales. El consenso sobre estas reformas excluye también que se persiguen reformas más amplias, menos graduales, menos consistentes que hubieran implicado mayores controversias y mayor incertidumbre sobre su funcionamiento. Respecto al desarrollo de la cultura política del país, esta reforma contiene un mensaje: es posible reformar el Estado a través del diálogo, el consenso y el derecho.