

MATERIALES DE TRABAJO No. 8

FORMULAS PARA LA GOBERNABILIDAD Hacia la construcción de un sistema político estable y democrático en México

Pedro Aguirre

C 01 - 01505



PRESENTACION

En los últimos años, uno de los grandes temas que en México ha sido motivo de encuentros, discusiones, mesas de trabajo, seminarios, etc., es ¿cómo lograr que el proceso de transición a la democracia se alcance?

En esa búsqueda Pedro Aguirre expone seis puntos críticos que pueden influir en forma positiva o negativa en la gobernabilidad de un país.

Estos son:

1. La relación entre los poderes.
2. El sistema de los partidos.
3. Fórmulas para la elección presidencial.
4. Fórmulas para la integración de la Cámara de Senadores.
5. Fórmulas para la integración de la Cámara de Diputados.
6. Mecanismo de democracia directa.

En este mismo orden se presentan en el trabajo que ahora se ofrece.

Se trata de un trabajo importante e interesante al mismo tiempo, ya que, por un lado, incluye las opiniones de los autores más relevantes en la materia sobre las distintas temáticas y por el otro, evalúa situaciones históricas concretas, no solamente en América Latina sino también en Europa.

Otro valor que existe, es el hecho de que el autor no se conforma con "fórmulas mágicas", como "segunda vuelta", "primarias", por mencionar solamente dos ejemplos, sino lo que hace es medir los distintos mecanismos y sus posibilidades de ser puestos en práctica.

Estoy seguro que el lector tiene en sus manos un trabajo que puede enriquecer la discusión y ayudar a la búsqueda de algunas reformas pendientes.

Ekart Wild
Representante en México de la
Fundación Friedrich Ebert

Noviembre de 1999

Fórmulas para la Gobernabilidad

**Hacia la construcción de un sistema político estable
y democrático en México**

por Pedro Aguirre

Índice

I. Una Nueva Relación entre los Poderes

II. Sistema de Partidos

III. Fórmulas para la Elección Presidencial

IV. Fórmulas para la integración de la Cámara de Senadores

V. Fórmulas para la integración de la Cámara de Diputados

VI. Democracia Directa

I. Una Nueva Relación entre los Poderes

En Busca de un Diseño Democrático, Eficaz y Plausible

México, en buena hora, se integra plenamente a la libre competencia electoral. Los comicios de 1997, en las que el PRI perdió, por primera vez en su historia, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, así como dos gubernaturas y la jefatura de gobierno del Distrito Federal, finalizaron con la etapa de hegemonismo y dieron lugar a un panorama lleno de amplias posibilidades democráticas que puede traducirse en un sistema político más abierto, en el que el ciudadano común tenga una mayor participación real en el proceso de tomas de decisiones políticas, y donde los partidos tendrán que contender tenazmente para poder obtener el triunfo. Pero la competencia electoral también significará nuevos retos que solo podrán ser superados si los partidos políticos mexicanos demuestran ser lo suficientemente maduros y responsables para llegar a consensos que permitan condiciones de gobernabilidad y para saber anteponer, en las ocasiones que así lo demanden, el interés nacional a los objetivos particulares.

A los mexicanos nos espera un largo proceso de negociación en torno al tema de la reforma del Estado. Imprescindible para lograr su éxito será entender, de una vez, que no hay recetas mágicas, que los clichés y lugares comunes deben ser desterrados y que deben procurarse soluciones que sintonicen con nuestras realidades políticas. Asimismo, no deberá olvidarse que sin partidos responsables y sin una clase política competente, la democracia mexicana estará condenada a padecer problemas de ingobernabilidad, sean cual sean las fórmulas de cambio escogidas.

Al emprender el análisis de los diseños constitucionales vigentes actualmente en el mundo, no se debe perder de vista que absolutamente ninguno es infalible. Todos enfrentan, en alguna medida, críticas de algún sector de inconformes insatisfechos por alguna razón de la forma en que trabaja el sistema político. En

algunos regímenes parlamentarios puros, como es el caso de Gran Bretaña y Canadá, los críticos señalan el excesivo poder del primer ministro, mientras que en otros, como Italia, no falta quienes denuncian la desmesurada influencia del Parlamento. En la mayor parte de los sistemas presidenciales se habla de los inconvenientes y riesgos que encierra la posibilidad de arribar a un "punto muerto" constitucional en caso de que el parlamento este bajo el control de un partido opuesto al del presidente en funciones. Y en los distintos regímenes semipresidenciales subsisten las polémicas sobre quien de entre el presidente y el primer ministro debe poseer la primacía gubernamental en caso de cohabitación.

En sentido contrario a lo que creen muchos de nuestros "transitólogos" y a lo que postulan ciertos vehementes "adalides de la democracia", la mera redacción de una nueva Constitución no remediara por sí misma todas nuestras dificultades en materia de gobernabilidad democrática. Instaurar de la nada un sistema parlamentario puro, semipresidencial o, "semiparlamentario" lejos de contribuir al fortalecimiento de la incipiente democracia mexicana podría contribuir decididamente a arruinarla. La democracia no es un régimen perfecto y de hecho, parafraseando a Bryce, es el sistema político que más requiere de estadistas competentes para ser eficaz. Ningún mecanismo constitucional funcionará en México si no contamos con una clase política responsable y si los partidos se empeñan en anteponer sus propósitos particulares al interés de la nación.

Se debe concebir a la transición mexicana como un proceso *sui generis* que no conocerá ni momentos fundacionales ni amaneceres democráticos. Le caracteriza una trayectoria gradual, por lo que hablar de un cambio radical de sistema político es sumamente riesgoso. El sistema político debe adaptarse paulatinamente a las nuevas necesidades del país. Pugnar por hacer imitaciones extralógicas de sistemas vigentes en otras naciones, con diferentes antecedentes y bajo distintas realidades políticas sencillamente es hacer demagogia. Sin embargo, esto no quiere decir que no sea necesario hacer ajustes a la Constitución tendientes a

tratar de propiciar una mayor colaboración, o por lo menos una relación más armónica, entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Son varias las opciones, las cuales no se circunscriben únicamente a la discusión de adoptar un régimen político en su forma pura. Híbridos, combinaciones y la adopción de algunos rasgos específicos propios de otros sistemas deben ser puestos a consideración.

Mucho se ha hablado sobre los peligros de tener un gobierno dividido en los regímenes presidenciales; es decir, cuando los poderes Ejecutivo y Legislativo están controlados, respectivamente, por partidos contrarios, o cuando el partido que dirige al Ejecutivo no posee la mayoría absoluta en el Parlamento. No faltan aquellos que opinan, con arbitrariedad, que gobierno dividido es sinónimo de caos e ingobernabilidad. Quienes esto afirman ignoran que en la inmensa mayoría de las democracias contemporáneas es moneda corriente que ningún partido cuente por sí mismo con mayoría absoluta en el Parlamento. Sólo un puñado excepcional de sistemas competitivos ha conocido el dominio de un partido que cuente de manera prolongada con el 50% o más de los diputados y, de hecho, estas rarezas están pasando a la historia en todo el mundo, como lo demuestran, por ejemplo, los casos de Japón y la India. Desde luego, cabe señalar que, a pesar de tener gobiernos divididos, actualmente son anómalos los casos de desestabilización y desastre a causa de que los partidos no sean capaces de arribar a consensos.

Al estudiar este problema, lo primero es señalar de que clase de sistema de gobierno estamos hablando, en virtud a que es muy distinta la lógica del régimen parlamentario que la del presidencial. En el parlamentarismo, donde el Ejecutivo emana del Legislativo y es responsable ante éste, en principio el riesgo de inestabilidad es considerablemente menor, gracias a que casi siempre se conforman coaliciones con la participación de los partidos que logran arribar a un acuerdo tras un proceso electoral para responsabilizarse, juntos, del gobierno. Es decir, existe un imperativo institucional que hace de las coaliciones una necesidad. Aunque habría que irse con cuidado al sostener esta afirmación. Bien

conocidos son los graves problemas de estabilidad política que padecieron sistemas parlamentarios como el de la IV República Francesa (1946-58), la República de Weimar (1919-33) y la denominada I República Italiana (1946-92), cuyos sistemas políticos fueron acosados, en mayor o menor medida por el partidismo exacerbado y por la presencia de importantes organizaciones "antisistema" como protagonistas de primer orden.

Varios distinguidos politólogos, entre los que se cuentan Juan Linz, Arend Lijphart y Arturo Valenzuela, alaban las virtudes del parlamentarismo y lo señalan como el mejor sistema para garantizar estabilidad y representación política equitativa en las tareas gubernamentales, mientras que acusan al presidencialismo de haber desempeñado un papel negativo en América Latina, al ser supuestamente el principal causante del derrumbe de los regímenes democráticos en el subcontinente durante las décadas sesenta y setenta, y en la actualidad representar, según ellos, una estructura que impide o dificulta la transición a la democracia, así como la consolidación de regímenes democráticos.

Para estos académicos, las principales desventajas del régimen presidencial son: la personalización del poder, que condena al sistema político a la parálisis en situaciones de crisis y favorece un patrón de confrontación entre gobierno y oposición, y entre Ejecutivo y Congreso; la existencia de una legitimidad democrática dual de la que están naturalmente revestidos tanto el presidente como los legisladores, al ser todos electos directamente por los ciudadanos, la cual impide establecer una jerarquización clara entre los poderes; la rigidez de los mandatos tanto del presidente como de los legisladores, que hace imposible dirimir eventuales conflictos entre los Poderes mediante un voto de censura o la disolución adelantada de las cámaras; y el prevalecimiento de lo que se ha dado en llamar un "juego de suma cero" en lo concerniente a la conformación de los Poderes Ejecutivos, al que da lugar el triunfo de un determinado candidato presidencial que, sin importar el margen con el que haya obtenido la victoria en las

urnas, se ve posibilitado legalmente de integrar a su gobierno exclusivamente con miembros de su propio partido¹.

Los críticos del régimen presidencial también advierten de los peligros que entraña la división estricta de poderes. Como ya se ha dicho, Ejecutivo y Legislativo son completamente independientes entre sí, por lo que es posible encontrar a un Poder en manos de un partido, y al otro bajo el dominio de su opositor, situación potencialmente peligrosa para la gobernabilidad. Linz y Lijphart han hecho notar que el único sistema presidencial puro que ha logrado subsistir sin problemas dentro de un ambiente democrático ha sido el norteamericano, y eso por que Estados Unidos presenta una serie de *características sui generis* que lo hacen único en el mundo. Por ejemplo, la inexistencia de partidos ideologizados, verticales y centralizados permite a los legisladores no someterse a ninguna disciplina de voto, lo que sin duda facilita al Ejecutivo la tarea de negociación.

De hecho, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial el Congreso norteamericano ha estado en manos del partido contrario al del presidente durante la mayor parte del tiempo. Sucedió durante las presidencias de Truman, Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan y Bush, y sucede ahora con Clinton. Solamente Kennedy, Johnson y Carter gozaron del privilegio de contar con mayoría de su partido en ambas cámaras legislativas durante la totalidad de su mandato.

Según sus críticos, es América Latina donde los regímenes presidenciales han encontrado mayores obstáculos para su desarrollo. Con partidos más amarrados a la ideología y con la imposición a los parlamentarios de la disciplina del voto, como los que prevalecen en casi todas las naciones de la región, es más fácil presenciar eventuales disputas entre los poderes del Estado. Evidentemente, quienes así opinan no quieren decir con esto que ha sido exclusivamente el conflicto entre presidente y legisladores la causa del fracaso de la democracia. Es

obvio que también influyen factores como la crisis económica o enconados enfrentamientos sociales, étnicos o regionales. Pero la rivalidad entre Legislativo y Ejecutivo, según esta lógica, en mucho contribuye a crear un escenario de inestabilidad que debilita considerablemente la capacidad del Estado de hacer frente a los retos que le acosan.

Quienes aseguran que en América Latina el sistema presidencial ha sido un fracaso, apuntan a lo sucedido en Chile, cuyo régimen democrático cayó víctima del cuartelazo tras verificarse serias y crecientes desavenencias entre el gobierno socialista de Salvador Allende y el Poder Legislativo, con mayoría de derecha. Otros casos latinoamericanos de democracias que sucumbieron al enfrentamiento Ejecutivo/Legislativo fueron el fin del gobierno de Joao Goulart (Brasil, 1964) y el de Uruguay a principios de los años setentas, además de que a dicho fenómeno mucho le debe la perenne inestabilidad que padecieron naciones como Ecuador, Bolivia y Perú en las breves etapas en las que fue posible restaurar la democracia. Por otra parte, hacen notar que en dos de las pocas democracias estables de la zona, Costa Rica y Colombia, el partido en el gobierno gozaba, casi siempre, de mayoría absoluta en el Parlamento.

Asimismo, en ocasiones recientes la pugna entre presidentes y parlamentos ha desembocado en graves situaciones de crisis política. Recuérdese el caso de Fernando Collor de Mello, quien ganó la presidencia de Brasil, pero cuyo partido no fue capaz de ganar sino solo un puñado de diputados. Collor fue obligado a renunciar por la mayoría parlamentaria tras un célebre escándalo de corrupción. No menos mal le fue al extravagante Abdalá Bucaram, destituido por el Congreso ecuatoriano bajo la acusación de "incapacidad mental". Muy grave fue la disolución *manu militari* del Parlamento peruano bajo órdenes del presidente Alberto Fujimori, quien, como Collor, resulto electo presidente postulado por un partido pequeño con escasa presencia parlamentaria.

En el caso brasileño y en el ecuatoriano el Congreso se impuso al presidente, y en el peruano fue el jefe del Ejecutivo quien doblegó a los diputados, pero el hecho es que estos trances son síntomas preocupantes de la fragilidad de ciertas democracias latinoamericanas en las que nuevas disputas entre poderes podrían dar lugar a la eventual reaparición del autoritarismo y del militarismo.

Sin embargo, a pesar de lo dicho hay argumentos para sostener que el enfrentamiento entre poderes no es inevitable en el presidencialismo, y que es posible garantizar estabilidad política en regímenes presidenciales democráticos mediante la colaboración responsable y comprometida entre las distintas fuerzas políticas, siempre y cuando éstas sean capaces de sustituir una política de confrontación por otra de negociación de sus diferencias. En realidad, si se hace un análisis estricto de la experiencia histórica de América Latina, no existe suficiencia de datos empíricos que sustente la afirmación de que el sistema presidencial irremediablemente lleva al caos, y, de hecho, a varios años de haberse iniciado la democratización del continente, asistimos a un fenómeno de consolidación democrática en prácticamente todos los países latinoamericanos, sin que ninguno de ellos haya abandonado al sistema presidencial. La práctica ha demostrado que el presidencialismo no es, contra lo que muchos opinan, un sistema rígido, sino que es capaz de permitir adecuaciones y de ajustarse a necesidades concretas y cambiantes.

Un repaso a la experiencia latinoamericana sobre todo tras el advenimiento de la denominada tercera ola democratizadora, nos demuestra que el presidencialismo ha podido afrontar el desafío de la gobernabilidad conjuntamente con el cambio político y la necesidad de superar las difíciles situaciones socioeconómicas heredadas del autoritarismo y del militarismo, ello a pesar de los pronósticos en contrario de sus detractores. Como lo ha señalado Dieter Nohlen, el sistema presidencial ha demostrado flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias: "Desde siempre hemos sostenido que el presidencialismo no es

rígido y permite adecuaciones a sus actuales y futuras funciones"², ha dicho el profesor de la Universidad de Heidelberg.

Obviamente, esto no quiere decir que en regímenes presidenciales latinoamericanos no requieran de reformas y modernizaciones, pero lo que ya queda en duda es la creencia de que el presidencialismo *per se* sea incapaz de garantizar eficacia y gobernabilidad. Asimismo, el arraigo de la institución presidencial en nuestras culturas políticas es innegable. Pretender transplantar de forma artificial a América Latina al régimen parlamentario sin tomar en cuenta tradiciones, estructuras y culturas políticas ni enfoques histórico-empíricos, sólo por seguir abstractos esquemas de ingeniería constitucional, sería un grave error que podría atentar en contra de la consolidación de nuestras aún incipientes democracias.

Por otra parte, es importante señalar que no todos los presidencialismos son idénticos. En cada país el sistema presidencial se adapta a las circunstancias nacionales específicas, creándose así diferentes variantes. Asimismo, es importante señalar que en algunos casos se han adoptado algunos rasgos propios de los sistemas parlamentarios, que coadyuvan a la implantación de una relación más fluida entre el Ejecutivo y el Legislativo, tales como el nombramiento de un primer ministro políticamente responsable, en mayor o menor grado, ante el parlamento; la aprobación de los miembros del gabinete por parte del Poder Legislativo; la censura parlamentaria a los miembros del gabinete; y la solicitud gubernamental de la cuestión de confianza al Legislativo. No nos referiremos al denominado "refrendo ministerial" y otras disposiciones similares prescritas en algunas constituciones latinoamericanas. Como ha sido atinadamente señalado por Carpizo, Quiroga Lavié, Biscaretti di Ruffia y otros connotados constitucionalistas, el notable predominio del presidente sobre el Poder Ejecutivo hace que la posibilidad de un presunto "control ministerial" sobre el presidente sea intrascendente.

Sin embargo, a pesar de que algunas de estas ideas han sido útiles y exitosas, lo que ha resultado clave en la renovación del presidencialismo latinoamericano es la capacidad demostrada por los partidos de formar coaliciones estables de gobierno. Se trata de un fenómeno trascendental muy poco estudiado, a pesar de que cada vez cobra mayor notoriedad.

Como lo han señalado Matthew Shugart y John Carey, los críticos del régimen presidencial "tienden a concebirlo como un régimen monolítico", cuando en realidad existe una diversidad institucional para hacer una relación más interactuante entre Legislativo y Ejecutivo³.

Primer ministro responsable ante el parlamento

Varias repúblicas presidenciales han experimentado con un primer ministro responsable ante el parlamento. No se debe confundir este procedimiento con semipresidencialismo, en virtud a que en este último, por regla general, el primer ministro tiene la preeminencia política sobre el presidente, y a que la responsabilidad tanto del jefe de gobierno como de los miembros del gabinete ante el parlamento es amplia. Solamente la Francia de la V República (en épocas de no cohabitación) y actualmente Rusia son regímenes semipresidenciales que han conocido la preeminencia del presidente sobre el primer ministro.

En el caso de sistemas presidenciales con un primer ministro responsable ante el parlamento, la preeminencia política corresponde incuestionablemente al presidente y la responsabilidad del premier y del gabinete es bastante más limitada que en los sistemas semipresidenciales. Los casos más conspicuos de regímenes presidenciales con un primer ministro o un jefe de gabinete responsable ante el parlamento son actualmente la República de Corea, Perú, Argentina y Haití, y lo fue Cuba (Constitución de 1940).

En la República de Corea el primer ministro es designado por el presidente con la aprobación de la Asamblea Nacional, y los miembros del gabinete son sujetos a nombramiento presidencial tras consultas con el premier sin la intervención del parlamento. No existe posibilidad de censura, y el primer ministro puede ser removido libremente por el presidente.

En Argentina el Presidente nombra y remueve libremente tanto al jefe de gabinete de ministros como a los secretarios de despacho. Sin embargo, el jefe de gabinete de ministros puede ser removido del cargo por una moción de censura aprobada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras (senadores y diputados).

La Constitución de Perú prescribe la existencia de un presidente del consejo de ministros quien es designado y removido libremente por el presidente de la República, pero que puede ser destituido por una moción de censura parlamentaria. Para que la censura al presidente del Consejo de Ministros prospere, ésta debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas y contar con el voto aprobatorio de la mitad más uno de los miembros legales de la Cámara de Diputados.

Un caso más cercano al ideal "semiparlamentario" lo daba Cuba antes del advenimiento al poder del dictador Fulgencio Batista, con un premier nombrado por presidente que podría ser removido por el parlamento unicameral con mayoría simple de votos, aunque sólo las siguientes condiciones: no podía haber censura ni durante los primeros seis meses ni en el último semestre del mandato presidencial, que era de cuatro años.

Muchos observadores opinan que las extraordinarias condiciones que imperan en algunos regímenes presidenciales para la aprobación de un voto de censura, así como la ausencia de atribuciones específicas verdaderamente sustantivas del

primer ministro, vuelven a este modelo parlamentario sumamente inoperante. Sin embargo, no debe despreciarse la trascendencia política que puede tener la presencia de un primer ministro o jefe de gabinete que, en buena medida, libere algo de la carga gubernamental al presidente.

Aunque si bien es cierto que, en la práctica, los primeros ministros o jefes de gabinete en los presidencialismos son más bien "ministros coordinadores" que no cuentan en realidad con facultades propias y, por lo tanto, están subordinadas al presidente, lo cierto es que se han convertido en figuras útiles para la gobernabilidad. Su existencia puede permitir que el presidente se concentre en definir las grandes líneas de las políticas de Estado que requieren de amplios consensos, mientras que el premier atiende el trabajo cotidiano de la administración y, por tanto, comparte parte del desgaste político resultado natural de ejercer la responsabilidad del poder. De esta forma, el presidente tiene la posibilidad de acentuar su carácter de jefe de Estado responsable de fomentar consensos políticos que coadyuvan a la consolidación democrática, y el premier asume en los hechos, por delegación presidencial, las funciones de jefe de gobierno especialmente las de supervisión del funcionamiento del aparato administrativo del Estado

Aprobación parlamentaria del gabinete

Otro rasgo parlamentario adoptado por algunos regímenes presidenciales es la aprobación de los miembros de gabinete por el parlamento o por alguna de las cámaras del Congreso. El caso más célebre de esto lo ofrece Estados Unidos, donde los nombramientos de los miembros del gabinete deben ser ratificados por el Senado.

Concebido por los redactores de la Constitución norteamericana como una fórmula para reforzar el sistema de *checks and balances* entre los Poderes, la ratificación senatorial de los integrantes del gabinete presidencial rara vez ha

provocado tensiones entre el Ejecutivo y Legislativo, a pesar de que en muy largas etapas en la historia de Estados Unidos el Senado ha estado dominado por el partido opuesto al del presidente. De hecho, son insólitas las ocasiones en que el Senado ha rechazado a un nominado. Sin embargo, desde el rechazo que el Senado hiciera de John Tower en 1989 como secretario de la Defensa de George Bush, las disputas en torno a las designaciones se han intensificado. Según varios analistas el mecanismo de confirmación se ha sobrepolitizado, y no sólo en el caso de los miembros del gabinete, sino también en el de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, lo que podría envenenar en el futuro la relación entre presidente y Congreso.

Otra nación presidencial que somete a la ratificación parlamentaria los nombramientos del gabinete es Filipinas. Una Comisión bicameral, integrada por senadores y diputados, es la encargada de dar su beneplácito o imponer su rechazo a los designados. Como en el caso de Estados Unidos, en Filipinas han sido raras las ocasiones en que un nominado es rechazado, aunque la conformación del parlamento filipino, que tiende a ser cada vez más multipartidista, podría cambiar esta tendencia.

Voto de censura a miembros del gabinete

Otra posibilidad es aplicar la censura parlamentaria a los miembros del gabinete presidencial. La idea está o ha estado vigente en algunas naciones de América bajo dos distintas modalidades: censura simple y censura restringida. La primera es la que permite provocar la dimisión de un ministro mediante el voto de la mayoría simple de los diputados, como sucede actualmente en Ecuador y sucedió en el Perú prefujimoriano, en Chile antes de 1925 y en la Cuba prebatistana. La segunda impone condiciones especiales para que un ministro sea relevado. En Uruguay se necesita dos tercios de votos del total de los integrantes de la Cámara de Representantes; en Guatemala el presidente puede vetar una decisión de censura, precisándose entonces de una mayoría de dos tercios de los diputados

para superar dicho veto; en Colombia se requiere que una décima del total de los integrantes de cualquiera de las cámaras legislativas presente una moción de censura contra algún ministro, y que esta sea aprobada por la mayoría absoluta del total de los diputados y de los senadores; En el Perú actual, se requiere para aprobar la censura las condiciones ya citadas en el caso de la censura al presidente del Consejo de Ministros. En Bolivia se necesita la mayoría absoluta de los miembros concurrentes a la sesión respectiva.

Al igual que lo que sucede con la censura a los primeros ministros y jefes de gabinete en las repúblicas presidenciales, para muchos analistas las dificultades que en la práctica existen para hacer aprobar una censura contra los ministros hacen de éste un mecanismo inocuo. Quienes así opinan tienen buenos argumentos a favor. Es prácticamente imposible que una censura a los ministros de despacho sea aprobado en los sistemas presidenciales cuando se imponen condiciones tan extraordinarias que inevitablemente requerirán del apoyo del partido que esta en el gobierno para ser factibles, cosa que, obviamente, es muy difícil de conseguir. Los presidencialismos que han adoptado la posibilidad de la censura deberían de revisar las condiciones que se imponen para su aprobación con el propósito de hacer más sencilla la destitución de un ministro demasiado incompetente o impopular, aunque sería deseable imponer algunos límites, como podría ser establecer plazos (podría ser, digamos, un año) antes de poder aprobar otra censura para el caso de un mismo ministerio.

Solicitud gubernamental del voto de confianza

La Constitución peruana vigente adopta otra de las prácticas parlamentarias fundamentales, una idea que, sin duda, es digna de ser considerada: la solicitud, por parte del gobierno, de un voto de confianza al parlamento. En los parlamentarismos, es común que el gobierno solicite al Legislativo un voto de confianza con el propósito de saber si aun cuenta con el consenso necesario para mantener su viabilidad. En caso de una decisión negativa, todo el gabinete

presenta su dimisión y se da lugar entonces ya sea a la negociación de una nueva coalición gubernamental (como sucede muy seguido en Italia) o a la celebración de elecciones anticipadas (como ocurre en naciones de tradición anglosajona).

En Perú, el presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, se produce una crisis total de gabinete que obliga a dimitir a los ministros en su totalidad. El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este niega su confianza a dos Consejos de Ministros en forma consecutiva, y decreta la celebración de elecciones anticipadas para elegir una nueva Cámara de Diputados. Dichas elecciones se deberán efectuar dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de disolución. El Congreso no puede ser disuelto en el último año del mandato presidencial

Es decir, en Perú existe lo que algunos llaman "garantía de doble destrucción asegurada" tan peculiar de los sistemas parlamentarios, que permite al parlamento provocar la dimisión del gobierno, y al gobierno decretar la disolución de la Cámara. Asimismo, un ministro en particular puede presentar la solicitud de confianza al Parlamento, viéndose obligado a renunciar si ésta le es rehusada.

En virtud a las características que ha presentado el sistema de partido peruano en los últimos años, donde el partido del presidente Fujimori, Cambio 90, cuenta con una sensible mayoría parlamentaria, la presencia de este mecanismo parecería ser fútil. Sin embargo, nadie garantiza que la situación actual se perpetuará en el futuro. Si el sistema de partidos se vuelve más complejo, la figura de la solicitud del voto de confianza podría cobrar plena operatividad y servir como un instrumento eficaz en la relación Legislativo/Ejecutivo.

Coaliciones

Característica no formal del parlamentarismo, ya que en ninguna Constitución esta prescrita la necesaria formación de coaliciones, es la ausencia de mayorías absolutas el origen de la creación de alianzas entre partidos que se hagan responsables de la conducción del gobierno. En países presidenciales nada impide la integración de coaliciones como fórmula de ampliar el consenso político y garantizar la gobernabilidad democrática.

El estudio de las coaliciones se ha circunscrito casi siempre a los sistemas parlamentarios, donde su conformación es casi siempre un imperativo institucional en virtud a la necesidad que tienen los gobiernos de contar con la aprobación parlamentaria para su investidura, relegando su importancia en los regímenes presidenciales, donde existe una estricta división de poderes y, por lo tanto, las coaliciones nunca son indispensables. Grave omisión, sin duda. La formación de coaliciones es hoy clave en la consolidación de los presidencialismos latinoamericanos.

Es importante aclarar que la formación de coaliciones en Sudamérica no es un fenómeno nuevo, pero hoy cobra una nueva dimensión y una acelerada dinámica. En algunas naciones, como Colombia y Venezuela, se han formado coaliciones de gobierno desde finales de los años cincuenta, pero esta práctica se ha generalizado más bien partir de la democratización de los años ochenta. Desde entonces, absolutamente todos los gobiernos de Brasil, Bolivia y Chile han sido de coalición, así como la mayor parte de los de Ecuador y Colombia, y la minoría de los de Uruguay, Perú y Venezuela. Únicamente Argentina y Paraguay han contado exclusivamente con gobiernos monocolors.

En general, la experiencia sudamericana en lo que se refiere a la formación de coaliciones indica que ha colaborado positivamente a la viabilidad de la democracia, al lograr que los Ejecutivos cuenten con apoyos mayoritarios estables

en los Congresos y al reducir las posibilidades de conflicto entre los partidos, generando formas más cooperativas de gobierno.

Por otra parte, se debe señalar que no siempre las coaliciones han sido exitosas. Recuérdese que gobiernos como los de Salvador Allende, Fernando Collor de Mello, Abdalá Bucaram y Alberto Fujimori fueron coaliciones y sin embargo no pudieron evitarse graves confrontaciones entre los Poderes del Estado. Desde luego, debe considerarse que la formación de coaliciones de gobierno suponen un proceso complicado que afecta desde las fórmulas electorales hasta las características específicas de la relación entre el presidente y el Parlamento. En ocasiones la apatía o magra participación de algunos miembros de la coalición de gobierno o la tentativa, por parte, del presidente de monopolizar los procesos de decisión provocan el desmoronamiento de las coaliciones.

En todo caso, los fracasos han sido las excepciones. La práctica indica que la formación de coaliciones ha sido la solución a los problemas de gobernabilidad en un buen número de países latinoamericanos; Un caso más que fehaciente lo presenta Bolivia, país que goza de una inusitada estabilidad política desde su último proceso democratizador. En Bolivia funciona una especie de "presidencialismo atenuado", en el que es el parlamento quien dirime la elección del presidente entre los dos candidatos mas votados si ninguno obtiene mayoría absoluta en las urnas. Esta "segunda vuelta parlamentaria" ha provocado que los partidos celebren en el Congreso pactos para corresponsabilizarse del gobierno, lo que hace mucho más viable el trabajo de una coalición que si dicho pacto se celebrase únicamente al calor de una elección presidencial, como ocurre muchas veces en las naciones donde esta vigente la elección presidencial a dos vueltas.

En Bolivia, los presidentes han sido electos por el parlamento regularmente y sin excepción desde 1978. El mecanismo constitucional y la consecuente lógica de pactos han viabilizado la designación de presidentes en el Congreso que atienden

a firmes pactos que corresponsabilizan a las principales fuerzas políticas de la buena conducción del país.

Brasil es testigo de una estabilización palmaria de su sistema político desde el ascenso a la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, quien se ha esforzado en integrar a su gabinete a personalidades de distintos partidos políticos, con los cuales también ha procurado arribar a consensos para emprender la labor de gobierno. Debe subrayarse el agudo escenario multipartidista en el que se desenvuelve la política brasileña, con la presencia de 15 diferentes partidos en la Cámara de Diputados y 10 en el Senado

También Chile es un buen ejemplo del funcionamiento eficaz de las coaliciones de gobierno, celebradas a partir del retiro de la presidencia del general Pinochet. Los dos viejos adversarios históricos de la política chilena, los democristianos y los socialistas, han gobernado al país juntos, constreñidos, cabe decirlo, por la aún influyente presencia de Pinochet y los militares en la vida política del país, así como por la existencia de importantes partidos pro pinochetistas en el Parlamento.

Otras naciones que han experimentado exitosamente con las coaliciones son Colombia y Uruguay, a pesar de que en ambas naciones se impone, en términos generales, un esquema bipartidista que invitaría a pensar en la futilidad de esta idea.

Menos felices son los casos de Venezuela y Ecuador, donde la participación de ministros de distintos partidos no logró evitar el acelerada e irremediable desprestigio de la clase política tradicional. Venezuela ha experimentado un sistema democrático por décadas, a pesar de que el partido en el gobierno no siempre tiene mayoría absoluta en el Parlamento, aunque en la actualidad las dos formaciones políticas tradicionales, Acción Democrática y COPEI, atraviesan por una seria crisis, de consecuencias aún impredecibles. Hay quienes piensas que

las fuerzas emergentes en esta nación no tienen ni la experiencia y ni el sentido de responsabilidad para sacar adelante al sistema democrático.

Recientemente, la politóloga boliviana Grace Ivana Deheza publicó un estudio sobre las coaliciones en países de América del Sur, en el que hace un recuento de los distintos gobiernos que han funcionado en 9 países sudamericanos (Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Perú Uruguay y Venezuela) desde 1958 hasta 1994, sin tomar en cuenta desde luego, a los gobiernos de facto. Los datos demuestran que los gobiernos de coalición son un fenómeno más frecuente que los gobiernos de un solo partido en las democracias presidenciales de América del Sur. De los 123 gobiernos considerados en la muestra, 48 han sido monocolors y 69 de coalición⁴.

En general, pese a que no han estado ausentes traspies y dificultades, se puede concluir que la experiencia latinoamericana en lo que se refiere a la formación de coaliciones en el gobierno ha contribuido al funcionamiento de los regimenes democráticos, al garantizar a los gobiernos un apoyo parlamentario efectivo y estable para sus políticas, factor que reduce considerablemente los riesgos de inestabilidad producto del enfrentamiento entre los Poderes del Estado.

El régimen semipresidencial

La necesidad de implantar mecanismos constitucionales mixtos con la intención de fortalecer la gobernabilidad democrática ha llevado a algunos países de democratización reciente y que poseen, en algún grado, una tradición parlamentarista a ensayar con el "régimen semipresidencial", el cual es un híbrido que pretende combinar las ventajas tanto del sistema presidencial como del parlamentario. En la actualidad, el régimen semipresidencial encuentra su versión más acabada en Francia.

La figura dominante en el sistema de la V República Francesa es el presidente de la República, quien ejerce una influencia considerable en la tarea de conducir al gobierno, a diferencia de lo que sucede en otras naciones europeas, donde el jefe de Estado es poco más que una figura decorativa. El mandatario francés es el comandante supremo de las fuerzas armadas, designa al primer ministro y puede exigirle su dimisión, tiene la facultad de disolver casi a voluntad a la Asamblea Nacional (la única limitante es que no puede hacerlo más de una vez en menos de un año), preside sobre las reuniones del gabinete y del Consejo de Defensa, maneja la política exterior del país, puede vetar (al menos temporalmente) las leyes que aprueba el parlamento y todas las iniciativas que el gobierno presente al Legislativo deben estar firmadas por él. Asimismo, el presidente tiene dos atribuciones adicionales importantísimas, que refuerzan su presencia dentro del sistema político: puede convocar a la celebración de referéndums y es el árbitro final en materia de interpretación constitucional.

Si bien es cierto que algunos de los presidentes europeos tienen formalmente facultades parecidas a las que goza el mandatario francés, la diferencia reside en que éste último sí ejerce efectivamente los poderes que le otorga la Constitución. El origen del poder presidencial en Francia lo define sobre todo el hecho de que a partir de 1962, gracias a una enmienda constitucional impulsada por el general De Gaulle, el mandatario es electo por el voto directo de los ciudadanos, lo que le otorga una legitimidad política considerable. La idea de De Gaulle era el de terminar con la situación de anarquía que caracterizó al período de la IV República (1946-58), donde la excesiva fraccionalización del Parlamento había provocado ingobernabilidad y enfrentamientos sociales, otorgando al presidente de la República poderes considerables que le permitieran actuar como el "fiel de la balanza" del sistema político. De esta forma, surgió un nuevo tipo de sistema, intermedio entre el parlamentario y el presidencial, donde el presidente ejerce poderes sustantivos pero en el que también existe un primer ministro, jefe de gobierno, responsable él y su gabinete ante el parlamento.

El denominado "régimen semipresidencial" al parecer se está poniendo de moda, y ha sido adaptado por varios países en vías de democratización o de reforma institucional. Fue bautizado a principios de los años sesenta por el connotado politólogo Maurice Duverger, quien se puso a estudiar el fenómeno luego de que el electorado francés aprobara mediante el referéndum de 1962 la elección directa del presidente del país. Francia había sufrido durante los años cincuenta una absoluta inestabilidad gubernamental, consecuencia del parlamentarismo exacerbado de la IV República. La crisis terminó con el arribo del general De Gaulle a la presidencia y la subsecuente promulgación de la Constitución de la V República, la cual otorga al jefe de Estado poderes sustantivos. Con la reforma de 1962, El presidente se convirtió en el actor central del sistema político. El régimen semipresidencial surtió efectos positivos y hasta la fecha funciona sin problemas en Francia, incluso pese a que ya ha experimentado dos períodos de "cohabitación", con un presidente socialista y un gobierno de derecha.

El sistema semipresidencial cuenta con un jefe de Estado que es electo directamente por la ciudadanía, como en los regímenes presidenciales americanos. Cabe decir que en las repúblicas parlamentarias puras (como Alemania, Italia, Hungría, Grecia, la República Checa, Eslovaquia y Suiza), el presidente es designado por el parlamento o a lo mucho por una asamblea compuesta por parlamentarios federales y locales, como es el caso de Alemania. En todas estas naciones, el jefe de Estado ejerce funciones casi meramente protocolarias, parecidas a las que desempeña un rey en una monarquía parlamentaria. En cambio, en los países donde el presidente es electo por los ciudadanos, el jefe de Estado cuenta con un grado considerable de legitimidad, ya que el haber pasado la prueba de las urnas lo convierte en un auténtico representante del pueblo. En estos casos el presidente tiene la posibilidad de ejercer amplios y sustantivos poderes que le otorga la Constitución, tales como nombrar y destituir al primer ministro, disolver al parlamento, conducir la política

exterior y decretar los estados de emergencia. Sin embargo, el semipresidencialismo no debe ser confundido con el presidencialismo puro. La diferencia entre estos dos tipos de gobierno reside en que en los primeros existe un primer ministro y un gabinete responsables ante el parlamento, el cual debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de no confianza, como sucede en los sistemas parlamentarios. Para algunos constitucionalistas (como André Hauriou y Jean Claude Colliard) la existencia de la responsabilidad gubernamental ante el parlamento hace que los llamados sistemas semipresidenciales no sean mas que una variación del parlamentarismo, y lo han bautizado como "régimen parlamentario con correctivo presidencial". Pero la originalidad con la que el semipresidencialismo ha funcionado y el hecho de que varios países, sobre todo de Europa oriental, se estén decidiendo por esta opción, hace que se le deba considerar como un nuevo tipo de gobierno.

Para Duverger, el término semipresidencial define perfectamente a un régimen donde "el jefe de Estado no tiene sino una parte de los privilegios de su homólogo norteamericano. Elegido como él mediante el sufragio universal, no posee empero la totalidad del poder gubernamental, quedando lo principal en manos del primer ministro y del gabinete, que dirigen la política de la nación de acuerdo con un parlamento que puede derribarlos. El presidente dispone de poderes de regulación, presión e incluso de sustitución, pero no puede mantener al gobierno y a su jefe si el Legislativo no lo desea"⁵. Tenemos entonces que el régimen semipresidencial pretende rescatar lo mejor de los mecanismos presidenciales y parlamentarios, eliminando sus defectos. Dentro del semipresidencialismo encontramos a un jefe de Estado que juega el papel de "fiel de la balanza" del sistema político, buscando evitar que el país degenere en la ingobernabilidad que a veces provoca el parlamentarismo mal conducido y la exagerada presencia de partidos políticos en las cámaras legislativas; pero también tenemos a un gobierno que debe trabajar de acuerdo con el parlamento, con lo que se hace imposible el llegar a la peligrosa situación en la que pueden desembocar los Estados

presidenciales, donde un presidente miembro de un determinado partido se las tiene que ver para gobernar con una mayoría opositora en el Poder Legislativo

La importancia de la figura presidencial ha dado lugar a que las principales personalidades políticas francesas aspiren a la jefatura del Estado, considerando al puesto de primer ministro sólo como un trampolín efectivo en la lucha por la presidencia. El hecho de que los grandes jefes partidistas tengan como fin último la presidencia también es una característica particular del sistema político francés, ya que en casi todo el resto de las naciones europeas (salvo en otros casos de semipresidencialismo como Rusia, Finlandia y Polonia) el máximo cargo que un político aspira a ocupar es el de primer ministro. Sin embargo, esto no quiere decir que el primer ministro no desempeñe un puesto clave dentro de la política francesa, ya que, finalmente, él es el responsable de las políticas gubernamentales y administrativas frente al Poder Legislativo. Además, en épocas de cohabitación, cuando el primer ministro procede de un partido ideológicamente adverso al del presidente (como ya ha sucedido dos veces en el pasado reciente), el jefe de gobierno suele opacar al presidente, ya que cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Empero, cabe decir que pese a las dos experiencias de cohabitación que Francia ha experimentado desde 1986, el sistema semipresidencial se ha consolidado, y de ninguna manera se avizora un inminente debilitamiento de la figura presidencial en el futuro.

Evidentemente, el fenómeno de la cohabitación ha provocado que la influencia del primer ministro crezca. La cohabitación se da cuando el partido del presidente en funciones es derrotado en los comicios de "mitad de mandato" para renovar a la Asamblea Nacional. En este caso, el mandatario se ve obligado a nombrar a un político del partido o de la coalición vencedora, ya que de lo contrario el Parlamento jamás aprobaría la formación del gobierno. La cohabitación se ha vivido en la V República en dos ocasiones: de 1986 a 1988, cuando el líder gaullista Jacques Chirac ocupó la jefatura de gobierno, y de 1993 a 1995, como

resultado de la abrumadora derrota socialista en las elecciones legislativas de 1993, que obligaron a Mitterrand a nombrar a Edouard Balladur primer ministro. En ambos casos, Mitterrand optó por replegarse, entregando toda la iniciativa política al premier.

Sin embargo, pese a las cohabitaciones, la Presidencia sigue siendo el "gran premio" de la política francesa. De hecho, son las elecciones presidenciales las que verdaderamente capturan el interés de la ciudadanía, muy por encima de lo que logran atraer los comicios legislativos y otros procesos, como las elecciones para el Parlamento Europeo y los referéndums.

El debate actual en torno al semipresidencialismo

En los últimos años, la polémica alrededor del régimen semipresidencial a crecido. ¿Constituye o no una forma original de gobierno distinta al presidencialismo y al parlamentarismo?, ¿realmente son semipresidenciales todas las naciones que se supone lo son?, y, en todo caso, ¿es un sistema verdaderamente eficiente?

Como hemos comentado, fue Duverger el primero en afirmar que se trataba de un sistema político distinto, e incluso elaboró una lista de las naciones en donde funcionaba, o había funcionado, un sistema semipresidencial: Alemania (durante la República de Weimar 1919-1933), Portugal, Irlanda, Islandia, Austria, Francia y Finlandia. Todos estos países tenían en común a un presidente electo directamente por el pueblo, cuyas atribuciones constitucionales eran considerables, aunque la importancia real del jefe de Estado variaba notablemente de un lugar a otro. Años más tarde, Duverger pareció echarse un tanto atrás, al afirmar que el régimen semipresidencial "no era una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternación entre fases presidenciales y parlamentarias"⁶. Es decir, el semipresidencialismo no representa un sistema político peculiar, sino que simplemente la Constitución permite una "doble interpretación", que puede hacer que el sistema político funcione de

manera presidencial o parlamentaria de acuerdo a la correlación de fuerzas existente en el Parlamento. Por su parte, Arend Lijphart, partidario acérrimo del sistema parlamentario puro y del proporcionalismo electoral, llega a una conclusión similar⁷, mientras que Juan Linz (otro amante del parlamentarismo) denomina a este mecanismo como "sistema de Ejecutivo bipolar" y destaca que el éxito del caso francés se debe, sobre todo, a la solidez del régimen de partidos, y que en un esquema de partidos débiles o demasiado fragmentados la experiencia difícilmente podría salir adelante⁸.

Por su parte, Shugart y Carey, quienes rechazaron la denominación de "semipresidencial", propusieron nombrar al sistema como premier-presidencial en caso de que se verifique un dominio del primer ministro sobre el presidente, y presidencial parlamentario si el presidente es quien prevalece⁹.

Por último Giovanni Sartori salió en defensa del criterio de considerar al semipresidencialismo como un sistema aparte, y estableció que un régimen es semipresidencial cuando se tiene a un presidente electo por voto popular y un primer ministro responsable ante el parlamento, con lo que se establece una autoridad dual en el Poder Ejecutivo. "El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar sólo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno", "el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente, por que dependen del parlamento; están sujetos a voto de confianza y/o a voto de censura y en ambos casos dependen del apoyo de una mayoría parlamentaria", "la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista".

Es decir, para Sartori lo que ocurre en el semipresidencialismo es una oscilación de autoridad dentro del sistema entre el primer ministro y el presidente, y no una alternancia de sistemas entre el presidencialismo y el parlamentarismo, en virtud a que el presidente de un régimen semipresidencial jamás tiene la autoridad de la que goza el jefe de Estado en el presidencialismo puro, mientras que el primer ministro nunca alcanza a tener las atribuciones de un jefe de gobierno en los mecanismos parlamentarios puros¹⁰. Ahora bien, Sartori reduce los casos de semipresidencialismo a seis: Francia (V República), Alemania (República de Weimar), Finlandia, Portugal (de 1975 a 1982), Sri Lanka y Rusia (a partir de 1993). El politólogo italiano elimina de la lista de Duverger a Islandia, Irlanda y Austria por considerar que su funcionamiento práctico los ha llevado a convertirse en regímenes parlamentarios. En Portugal, a raíz de las reformas constitucionales de 1982, el presidente perdió casi toda su influencia legal y política.

En mi opinión, debe considerarse al semipresidencialismo como un sistema político peculiar en virtud a que presenta características propias suficientes que lo distinguen del presidencialismo y del parlamentarismo. Incluso creo que debe añadirse a la lista de naciones semipresidenciales a países del este europeo de reciente democratización como Polonia, Rusia, Bulgaria y Lituania. Asimismo, estaría de acuerdo en excluir del "club semipresidencial" a Irlanda y a Islandia, naciones con un funcionamiento práctico plenamente parlamentario, pero abrigo dudas en cuanto a Austria, país que si bien se ha manejado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial como un régimen parlamentario, las atribuciones constitucionales del presidente, si bien en desuso, siguen siendo sumamente importantes, y de seguir la descomposición partidista que en la actualidad padece el sistema político austríaco, el presidente de la República podría asumir un papel de primer orden.

Por otro lado, las observaciones sobre la poca viabilidad del semipresidencialismo en un esquema de partidos débil me parece sumamente relativo, como lo prueban

naciones como Finlandia y Rusia, donde un presidente fuerte ha sido capaz de servir como garantía de gobernabilidad frente al multipartidismo exacerbado. El verdadero peligro que acecha al semipresidencialismo reside en la eventualidad de que un presidente pierda la mayoría parlamentaria, y aún así insista en tratar de prevalecer sobre el primer ministro. Ejemplo de este problema lo presenta Polonia, donde el presidente Walesa (por cierto, recientemente derrotado en las urnas) se opuso obstinadamente a ceder la iniciativa política a la coalición de centro izquierda que controla el Parlamento.

El caso de México

Es mediante trascendentales acuerdos políticos e institucionales que América Latina busca superar los traumas del pasado y hacer viables sus sistemas presidenciales. México, nación con una férrea tradición presidencialista, comienza la aventura de la partición del poder. Es indispensable tomar nota de lo que ha sucedido en el Sur del continente y comenzar a pensar fórmulas legales y políticas que nos permitan conservar indemne nuestra tradicional estabilidad política en un clima incuestionablemente democrático.

La circunstancia de no tener un partido con mayoría absoluta será una prueba de fuego para el sistema de partidos mexicano, para algunos todavía demasiado inmaduro e inestable. A nivel local, la experiencia no es nueva. En varias entidades federativas ya existen situaciones similares, sin que se haya por ello venido abajo el mundo, y ahí están Chihuahua, el Estado de México, Jalisco y Aguascalientes, entre otros casos, para corroborarlo. La buena experiencia en algunos gobiernos locales es una estupenda señal, pero no es definitiva. A nivel federal, el panorama aparece más sombrío. Se percibe en los tres principales partidos del país preocupantes tendencias hacia el cortoplacismo y a la obtención fácil de beneficios electorales, sin que preocupe demasiado el interés nacional o la estabilidad del sistema político. Asimismo, hay que reconocer que nuestra vida política aún carece de una cultura fincada en la negociación y en la formación de

consensos entre las distintas fuerzas políticas. Calificamos como claudicación y "concertaciones" a lo que en realidad son pactos entre partidos que son indispensables para lograr eficacia y gobernabilidad.

En nuestro país, ha llegado el momento de dar lugar, muy probablemente, a la conformación de gobiernos de coalición en las que dos o más partidos participarían en la integración del gabinete. La pregunta reside en saber si nuestros partidos, tan poco acostumbrados a la democrática costumbre de negociar y tan adictos, algunos, a la política del "todo o nada", estarían dispuestos a negociar civilizadamente la formación de una coalición.

Si abordamos la estación de la pluralidad sin la recuperación de los valores tradicionales que nos dieron sentido e identidad como nación, estaremos apartándonos del concepto de evolución para llegar a otros como el de simple sustitución, que por artificial o prematuro resulta en sí mismo peligroso. No es posible construir lo nuevo olvidando lo previo, es decir, sin que el ritmo de las transformaciones contenga una base y un fundamento en lo mejor de lo que fue y que por sí mismo es parte de la evolución política de un país.

De nada sirve la democracia si no incorpora valores como paz social, estabilidad política y el orden institucional, que fueron premisas del sistema político mexicano durante décadas y que sintetizaron muchas de las aspiraciones colectivas de la sociedad. Al recuperar esos valores fortalecemos la expectativa de nuestra democracia y la arraigamos para preservarla en nuestro futuro. No se trata de retroceder a fórmulas autoritarias. Simplemente es pertinente advertir que si no logramos hacer coincidir estabilidad, paz social y gobernabilidad con la voluntad democrática de la sociedad nos arriesgamos a una decepción prematura ante el cambio político, lo que sería sumamente perjudicial para el país, ya que se abrirían oportunidades para liderazgos mesiánicos o para la ruptura del orden establecido.

La responsabilidad se acrecienta en los espacios de la decisión legislativa, pues al constituir la representación popular por excelencia es preciso superar personalismos, atisbos equívocos de soluciones mágicas, los conatos de parálisis y las estridencias que aturden, pero no convencen.

En todo caso, frente a nosotros se abre un territorio apasionante e ignoto. Del talento y capacidad política de nuestros dirigentes políticos, y de la solidez de los partidos dependerá, en buena medida, que México sea capaz de consolidar su democracia en la estabilidad, la concordia y la paz social.

El cambio político no debe ignorar los antecedentes. Es por esta razón que debe descartarse la posibilidad de que México se convierta a un sistema parlamentario puro. Nuestra añeja tradición presidencial es demasiado fuerte como para dejar de ser tomada en cuenta y aunque, desde luego, concediendo que los excesos presidencialistas mucho daño han hecho en incontables ocasiones durante nuestra historia, y sin olvidar los argumentos (algunos válidos, otros no tanto) de los adeptos al parlamentarismo, los sistemas presidenciales pueden explorar mecanismos eficientes para acotar el poder presidencial sin poner en peligro la gobernabilidad y, al mismo tiempo, evitar abusos en el ejercicio del poder. Asimismo, debe excluirse la eventualidad de implantar un sistema semipresidencial tal y como funciona en varias naciones europeas, por corresponder éste mucho más a la tradición parlamentaria.

Me parece que la opción más sensata para México es la adopción de algunos rasgos propios de los regímenes parlamentarios, que sin cambiar la esencia del régimen presidencial, coadyuven a reforzar una relación sana entre presidente y Congreso, tal y como lo han hecho algunos de los presidencialismos de América.

En México debemos considerar la posibilidad de instituir la figura de un jefe de gabinete responsable, en alguna medida, ante el parlamento, y aplicar voto de censura individual a los miembros del gabinete, como fórmulas que nos ayuden a garantizar una nueva gobernabilidad democrática. Asimismo, resulta inaplazable arraigar una cultura política de la negociación y el consenso que abra la puerta a la posibilidad de armar gobierno de coalición que corresponsabilicen a dos o más partidos de la buena marcha del gobierno.

Democracia y pluralidad deben coincidir plenamente con la vigencia de valores como la estabilidad política. Solo así será posible enfrentar los retos que nos agobian y hacer factible un modelo de crecimiento económico eficaz que satisfaga las viejas y continuamente postergadas demandas de justicia y bienestar social.

¹ Ver Juan J. Linz y Arturo Valenzuela *"The Failure of Presidential Democracy"*, Johns Hopkins University Press, 1994, dos tomos.

² Ver Nohlen, Dieter "Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos: reflexiones para América Latina", en *Presidencialismo vs Parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1991

³ Shugart, M.S. y Carey, J.M., *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992.

⁴ Deheza, Grace Ivana, Gobiernos de Coalición en el sistema Presidencial: América del Sur, en *Presidencialismo Renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, editorial Nueva Sociedad, Dieter Nohlen y Mario Fernández (ed) Caracas 1998.

⁵ Duverger, Maurice, *Echec au roi*, Paris, Editions Albin Michel, 1978

⁶ Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semipresidential Government", en *Journal of Political Research*, volumen 8, número 2, 1980, pág. 186.

⁷ Lijphardt, Arend, *Presidentialism and Majoritarian Democracy*, en *The Failure of Presidential Democracy*, editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela, John Hopkins University Press, Batimore USA 1994, volumen 1.

⁸ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference", *Ibid.*

⁹ Shugart, M.S. y Carey, J.M., *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992.

¹⁰ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, 1994. págs. 136-156

II. Sistema de Partidos

Por un Sistema de Partidos Fuerte y Representativo

La construcción de una gobernabilidad democrática deberá pasar, necesariamente, por la consolidación de un sistema de partidos fuerte y representativo. Aunque en México no hemos llegado aún a los extremos de crisis de representatividad que padecen los partidos políticos en otras naciones latinoamericanas, y que los tienen condenados a un descrédito que se antoja irremediable, si es posible percibir entre los mexicanos, en general, una mala imagen de los partidos. Existe un déficit de representatividad en los partidos mexicanos provocada por que, lamentablemente, aún prevalece en casi todos ellos una visión patrimonialista de la política y el poder

El patrimonialismo concibe a la política no como un espacio público dedicado a la solución de los problemas colectivos, sino como una extensión del espacio privado. Esto es, a decir del politólogo Jorge Lazarte que los intereses privados “invaden el espacio de la política y los absorben”¹. En el patrimonialismo el poder se explica como un medio para satisfacción de intereses privados y pierde la dimensión pública, esencial en una democracia. El patrimonialismo dificulta la institucionalización de los partidos y representa un pesado fardo en la constitución de un sistema político autónomo y democrático.

La visión patrimonialista de la política está profundamente arraigada en los partidos políticos mexicanos, sobre todo en una de sus manifestaciones más palmarias: el clientelismo. El PRI se ha mantenido en el poder gracias a que desarrolló intensamente en el país una cultura clientelar, que en mucho heredó al PRD, para algunos su hijo putativo, y a otras organizaciones más pequeñas. Al parecer, los partidos de reciente creación, que pretenden mantenerse como organizaciones con registro hacia los comicios del año 2000, no escapan a la lógica clientelar, e incluso el PAN, indudablemente la institución que por razones

históricas es la menos adecuada al clientelismo, se ve en muchas ocasiones la necesidad de utilizar esquemas clientelistas.

Evidentemente, en una política tan dependiente del modelo clientelar los partidos dejan de ser percibidos como mecanismos de agregación de intereses y como canales de expresión de demandas para ser concebidos exclusivamente como dadores de beneficios de cualquier tipo. Si los partidos cumplen con las expectativas de patronazgo, mantienen el apoyo, y si fallan en la tarea, pierden bases de sustentación. Una lógica perversa en la que está encerrada el germen mortal de ciertas democracias, por que, como es bien sabido, los efectos del clientelismo sobre las instituciones públicas llegan a ser devastadoras: las hace ineficientes al limitar su capacidad de control sobre las decisiones de a quien beneficiar, que dejan de tener un principio racional (la consecución de un objetivo con el uso eficiente de los recursos disponibles) para teñirse de partidismo.

Como efecto del clientelismo, las lealtades no se establecen más con las instituciones ni con sus objetivos, sino con los partidos y sus líderes. Por último, se termina por brindar protección a funcionarios incompetentes y deshonestos, prohiendo corrupción que en México, como en otras naciones poco afortunadas, se extendió no solo a las instituciones públicas, sino a prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional.

Es por ello esencial que deba recuperarse la idea de lo político como espacio público/colectivo de representatividad social y esfera de negociación y agregación que se diferencie de lo privado. Siguiendo a Touraine, debe ponerse a la política en el centro de la sociedad para que ésta pueda fijar sus grandes orientaciones². Un retorno a la política, que no implica, desde luego, el desprecio de lo político o de lo estatal, ni la irracional exaltación de la sociedad civil o de la antipolítica, como algunos pretenden como magra solución. Para lograrlo, es indispensable que los partidos implementen mecanismos eficaces de rendición de cuentas y

reconocer que si pueden arrojarse el derecho de tomar decisiones en nombre de los demás, también tienen la obligación de dar explicaciones puntuales sobre sus acciones.

La tarea refuncionalizadora de los partidos nunca debe perder de vista el imperativo de la representación política. Traducir demandas en políticas concretas implica capacidad de formulación, de diseño, de ejecución, de seguimiento y evaluación. Traducir demandas políticas es generalizar intereses. La representación política de los partidos debe entenderse cabalmente en ese sentido. Es por estas razones que ha llegado la hora de plantearse la necesidad de tener partidos menos de militantes y "movilizadores" que de electores y profesionales permanentes. Las estructuras tradicionales de los partidos aparecen anacrónicas en nuestros tiempos. Más partidos de ciudadanos y menos de corporaciones, más de líderes y menos de caudillos, más ideas y propuestas que ofrecimientos de prebendas y favores.

Para lograr el ideal de la renovación partidista, tarea indispensable será trabajar a fondo en la democratización interna de los partidos lo que implica, en primer término, respetar escrupulosamente el pluralismo, asegurar la participación de los adherentes en la vida del partido, descentralizar la toma de decisiones y propiciar métodos para la rendición de cuentas de la dirigencia.

Democracia Interna en los Partidos: Una Transición Histórica

La crisis de los partidos es uno de los sucesos políticos cardinales del fin de siglo. En buena medida rebasados por el vertiginoso desarrollo que experimentan las sociedades democráticas contemporáneas, los partidos han sido relativamente lentos en adaptarse a tantos y tan profundos cambios. Sin embargo, ni de lejos han aparecido, instituciones que logren sustituirlos eficazmente. Incluso para los más escépticos, los partidos son "males necesarios" cuya supervivencia está garantizada aún por mucho tiempo, sobre todo si es que logran responder a las

demandas de nuestra época y superan el dilema de representatividad por el que atraviesan al establecer vínculos más plausibles con la sociedad.

En efecto, el principal problema de los partidos se refiere a la representatividad. Los nuevos electores y grupos sociales no se sienten necesariamente identificados con los partidos tradicionales, de ahí que defeccionen hacia opciones de la llamada "antipolítica" (ecologistas, chauvinistas, humanistas, milenaristas etc.), se dejen engañar por "el canto de las sirenas" del personalismo demagógico o autoritario (desgraciadamente tan socorrido aún en América Latina) o, simplemente, se abstengan de cualquier participación política. Es por ello que en la actualidad presenciamos en todo el mundo, en mayor o menor medida, una tendencia a la democratización de las estructuras internas de los partidos políticos, los cuales pretenden perfeccionar su relación con la sociedad y reducir la casi siempre desproporcionada influencia de las burocracias partidistas, señalada por muchos como la principal responsable de esta crisis de representatividad.

En efecto, por décadas se estimó que los partidos eran una especie de "ejércitos" para los cuales era imprescindible una estructura férrea y una incuestionable disciplina si es que querían salir victoriosos de la "guerra democrática". Recuérdese, por ejemplo, la célebre ley de hierro de la oligarquía enunciada por Robert Michels: "quien dice organización dice tendencia a la oligarquía"³; y la descripción de Max Weber de los partidos, a los que definió como "cuerpos que luchan por el poder marcados por la tendencia a dotarse de una estructura marcadamente dominante"⁴.

Ahora bien, uno de los efectos más trascendentes que experimentan, o deberán experimentar, los partidos como parte fundamental de su proceso de adaptación a las circunstancias sociales contemporáneas es el progresivo declive del "aparato". Para sobrevivir, tarde o temprano los partidos deberán transformarse para dejar

de ser los andamiajes rígidos y burocratizados descritos por Michels, Ostrogorski y Weber y convertirse en organismos dinámicos marcados por la desideologización y la descentralización de las decisiones. Los partidos del futuro necesariamente serán menos rígidos y estructurados, pero muy probablemente sean más eficientes en su relación con la sociedad.

Desde luego, esta flexibilización no deja de tener sus riesgos. Partidos más laxos podrían caer ante los embates del personalismo, ser más dóciles frente a la excesiva influencia de los medios de comunicación, más proclives a vender la imagen de candidatos como si se tratara de detergente, y más dispuestos a caer en la tentación de convertirse en organizaciones "atrapa todo" dedicadas al oportunismo electoral o a cubrir únicamente necesidades coyunturales. No obstante los riesgos, los partidos están en transición y los cambios se refieren fundamentalmente al reordenamiento de sus estructuras organizativas.

Uno de los aspectos fundamentales de la modernización de los partidos se refiere a la selección de candidatos. Precisamente es en este rubro donde las tendencias oligárquicas mencionadas por los estudiosos se han hecho presentes en la vida de los partidos con mayor evidencia. La selección de candidatos a puestos de elección popular en la inmensa mayoría de los partidos ha estado muy lejos de satisfacer plenamente los principios democráticos, al atender la necesidad de mantener la unidad de acción y criterio de la organización frente al reto que supone la competencia en las urnas. Sin embargo, en la actualidad las fórmulas tradicionales de selección de candidatos son poderosamente impugnadas, incrementándose las voces de quienes opinan deben instituirse mecanismos más democráticos y abiertos.

Al analizar las fórmulas que los partidos utilizan para la selección de sus candidatos, es imprescindible distinguir, primero, entre los distintos sistemas electorales y formas de gobierno vigentes en cada caso, ya que son

determinantes en los mecanismos de organización y de designación de candidatos partidistas. Los partidos no funcionan igual en los sistemas electorales proporcionales que en los uninominales, ni en Estados centralizados que en los federales, ni en naciones parlamentarias que en presidenciales o semipresidenciales.

Es un hecho que en las naciones centralistas, parlamentarias y que utilizan sistemas proporcionales puros las listas de candidatos son determinadas casi por completo por los organismos de dirección centrales de los partidos, dejando escasa iniciativa a las instancias locales. Los candidatos a legisladores son sujetos al "palomeo" de la dirección central, donde también se dirimen, en todo caso, las divergencias y pujas de las distintas facciones. Asimismo, la dirigencia define en exclusivo el nombre del secretario general del partido, que en casi todos estos casos es automáticamente el candidato a primer ministro. Así ha sucedido en la inmensa mayoría de los partidos grandes, medianos y pequeños de naciones centralistas, parlamentarias y donde se utilizan métodos electorales proporcionales, como lo son Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Grecia, Hungría, Irlanda, la República Checa, etc., y como lo fue, de forma notable, de la denominada I República Italiana, auténtico santuario de la *partitocrazia*, o ejemplo de los extremos a los que conduce el excesivo poder de las burocracias partidistas.

Un nivel de la influencia de las direcciones centrales de los partidos relativamente más moderado se da en las naciones centralistas y parlamentarias o semipresidenciales que no utilizan mecanismos proporcionales puros, sino donde la representación se define en distritos uninominales. Así sucede en dos de los casos más sobresalientes: el Reino Unido y Francia. En estos países, donde los vínculos directos entre los candidatos y los electores desempeñan un papel comparativamente más sobresaliente que en los sistemas proporcionales puros, la influencia de las instancias locales es relativamente más importante y las

dirigencias centrales se ven compelidas a respetar intereses regionales. Aún así, la voluntad del centro pesa enormemente a la hora de determinar los nombres de los candidatos al parlamento, y esto es válido tanto para los partidos de izquierda como para los de derecha.

En el Reino Unido, en lo concerniente a la designación del líder del partido y candidato a primer ministro, tanto conservadores como laboristas utilizan mecanismos en donde la participación de las bases queda completamente excluida. El dirigente de los tories es elector anualmente por todos los parlamentarios del partido de acuerdo a la siguiente regla: si un candidato obtiene en la primera ronda una ventaja del 15% por encima de su rival, este será designado nuevo dirigente; de lo contrario, se procederá a una segunda vuelta donde sólo es requerida una mayoría absoluta. Una tercera y definitiva ronda se llevaría a efecto bajo las bases de un sistema de votación preferencial. Esto es, los parlamentarios nombrarían a su candidato preferido y también a una segunda opción. Por su parte, los laboristas escogen mediante el voto en mayoría absoluta de un colegio electoral donde participan de manera proporcional cada uno de los sectores partidistas más influyentes (40% para los sindicatos, 30% para los parlamentarios y 30% para las asociaciones distritales).

En Francia, régimen semipresidencial donde el jefe de Estado es electo en comicios directos a dos vueltas por los ciudadanos, las candidaturas presidenciales tradicionalmente eran determinadas por los órganos centrales de dirección tras una "auscultación" interna que únicamente buscaba poner de acuerdo a los distintos grupos y facciones. Esto era bueno tanto para los dos partidos de la centro derecha (UDF y RPR) como para los socialistas. Sin embargo, las cosas cambiaron rumbo a las elecciones presidenciales de 1995. Entonces la dirección del RPR fue incapaz de llegar a un acuerdo sobre quien debía ser el aspirante presidencial postulado por el partido, así que oficialmente hubo dos candidatos del partido: Balladur y Chirac, mientras que la UDF no fue

capaz de postular a nadie y los socialistas experimentaron, por primera vez en su historia, con elecciones primarias.

En las naciones parlamentarias federales o donde funciona un sistema autonómico fuerte suele ser aún más considerable la influencia de las instancias locales para la designación de candidatos. Los partidos alemanes, canadienses, australianos, suizos y españoles respetan mucho la opinión de sus órganos estatales y provinciales. Desde luego, esto no quiere decir ni que las dirigencias nacionales estén completamente excluidas del "palomeo", ni tampoco que las bases del partido tengan mayor posibilidad de intervenir en el proceso de selección de candidatos.

Es en las naciones federales donde es más común la celebración de convenciones y congresos celebrados con el propósito exclusivo de elegir al dirigente del partido, quien, como casi siempre como sucede en los regímenes parlamentarios, es el candidato a primer ministro del partido. Sin embargo, lo usual ha sido, por lo menos hasta hace poco, que el congreso o convención se limite a corroborar una decisión previa tomada por la dirección nacional. Como lo expresó Von Beyme "Los congresos de los partidos, que se supone son la expresión institucional de la soberanía popular de la Institución, a menudo son únicamente un mero órgano aclamativo"⁵. En este sentido cabe decir que una de las fórmulas de democratización que actualmente se discuten es precisamente democratizar las formas en la que son elegidos los delegados a los congresos y convenciones, así como también proceder a la separación del puesto de secretario general del de candidato a primer ministro. Por ejemplo, en el Partido Socialdemócrata Alemán, en el Partido de la Izquierda Democrática (antes Partido Comunista Italiano) y, más recientemente, en el Partido Socialista Obrero Español el secretario general o dirigente partidista ya es necesariamente el candidato a la jefatura de gobierno.

La celebración de convenciones para la designación de candidatos es una idea que nació en Estados Unidos y ha sido adoptada por la mayor parte de los sistemas presidenciales puros, sobre todo en América Latina. En efecto, la práctica de que sea el secretario general o líder máximo de partido el candidato automático tiene arraigo exclusivamente en sistemas parlamentarios puros. Por lo general, en el presidencialismo e incluso en el semipresidencialismo se procede a realizar una convención o congreso de delegados para designar al candidato, y en los regímenes presidenciales federales se procede a convenciones estatales para elegir a los aspirantes a gobernador. Sin embargo, por lo general dichos congresos y convenciones también son de carácter "aclamativo" y se limitan a refrendar las decisiones tomadas por los órganos de dirección.

Estados Unidos es un caso sumamente *sui generis*. Las características de su sistema de partidos son prácticamente únicas a nivel mundial, ya que esta conformado por dos grandes instituciones completamente descentralizadas, desideologizadas y horizontales que no cuentan con una instancia de dirección nacional fuerte. La naturaleza de los partidos demócrata y republicano son la razón por la que en Estados Unidos se necesite celebrar elecciones primarias para designar a los candidatos en todos los niveles de representación, desde representantes a las legislaturas locales hasta presidente del país. Claro, esto no quiere decir que en Estados Unidos el sistema sea "prístinamente democrático". Por el contrario, es bien conocida la poderosa influencia de los jerarcas locales, y las primarias norteamericanas han sido fuertemente cuestionadas, ya que las peculiaridades de la laxa legislación electoral norteamericana producen ventajas nada despreciables en favor de los candidatos que cuentan con mayores recursos económicos.

Sin embargo la idea de elegir a los candidatos mediante procesos donde todos los militantes puedan sufragar por el candidato de sus preferencias se ha puesto de moda, y para muchos es la única forma verdaderamente democrática a la que los

partidos deben recurrir si verdaderamente pretenden democratizarse. Los defensores de las primarias consideran, además, que se trata de un instrumento indispensable para fortalecer los vínculos de los partidos con la sociedad. Es por eso que organizaciones como el Partido Socialdemócrata Alemán (SDP), el Partido Socialista Francés (PSF), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Nueva Frontera de Japón (PNF) y diversos partidos latinoamericanos, entre otros, han experimentado con las primarias. En México, el PRI y PRD han procedido a efectuar elecciones primarias "abiertas", es decir, donde pueden sufragar no solo los militantes, sino los electores en general, en contraposición a las primarias "cerradas", en las que sólo participan los miembros activos del partido.

¿Son las primarias la fórmula del futuro? Aunque el mecanismo se ha puesto en boga, no todos lo defienden, y en algunos casos los resultados han sido francamente contraproducentes. En el propio Estados Unidos no faltan quienes afirman que por el carácter "natural" de las bases de los partidos, siempre más propensas al "fundamentalismo" y menos receptivas al pragmatismo, las primarias suelen favorecer a los candidatos que mantienen posiciones radicales o a políticos populares pero poco experimentados. Sin embargo, al contar con una estructura tan laxa, que tolera una notable autonomía a las instancias locales, a los partidos estadounidenses les resultaría muy difícil decidir la candidatura presidencial mediante una decisión central. De esta forma, las primarias se convierten en una necesidad.

Pero otra historia es cuando se celebran primarias en partidos centralizados y bien estructurados. En estos casos, la gran mayoría de las veces las primarias se han traducido en la exacerbación de pugnas y divisiones internas, y en la designación como candidatos de los aspirantes menos indicados.

Tres son las experiencias recientes más destacadas en partidos europeos por lo que se refiere a elecciones primarias. El Partido Socialdemócrata de Alemania realizó en 1993 unas primarias cerradas para elegir a su líder nacional, y por ende, al candidato que enfrentó a Helmut Kohl en los comicios de 1994. El SPD llevaba ya tiempo padeciendo ingentes divisiones internas, y se tenía confianza de que con unas primarias donde la base definiera directamente al nuevo dirigente se restablecería la unidad del partido. Sin embargo, las primarias sirvieron sólo para profundizar las pugnas internas, además de que quien salió triunfador, Rudolf Scharping, es un personaje anticarismático, menospreciado por la mayor parte de la opinión pública alemana, pero muy reconocido por su apego al ideario socialdemócrata por la base del partido, quien venció ha el pragmático Gerhard Schröder, político ya desde entonces muy popular ante la mayoría de los alemanes, pero no tan querido al interior de las filas socialdemócratas. Evidentemente, los democristianos de Helmut Kohl no tuvieron problemas en derrotar al SPD en los comicios generales. Los socialdemócratas han abandonado la idea de celebrar primarias, y rumbo a las elecciones de este año se han rendido ante la evidencia de que Schröder es su mejor carta.

Más feliz fue la experiencia del Partido Socialista Francés, que efectuó primarias para elegir a su candidato presidencial rumbo a las elecciones de 1995, en las cuales resultó triunfador Lionel Jospin, quien en las elecciones presidenciales logró pasar a la segunda vuelta y darse a conocer a nivel nacional, lo que sin duda le ayudó dos años más tarde a ganar los comicios legislativos y convertirse en primer ministro. Desde luego, vale la pena aclarar que el PSF vivía una situación desesperada tras haber sido arrollado en las elecciones legislativas de 1993 por la centro derecha, al grado de que se hablaba a la sazón de la necesidad de disolver al partido para fundirlo en un eventual nuevo movimiento de izquierda socialdemócrata. En estas circunstancias, las primarias y el surgimiento de Jospin indiscutiblemente ayudaron a dotar de una nueva dirección a un partido en bancarrota política.

Las recientes primarias del PSOE no dejan de provocar polémica. Para muchos, la sorpresiva victoria de José Borrell sobre Joaquín Almunia, en contra de la manifiesta voluntad de la dirección nacional del partido y de Felipe González, revitalizó al PSOE, y ponen como prueba de ello el aumento de la popularidad socialista en las encuestas que se experimentó las semanas posteriores a los comicios. Pero la cosa ha probado no ser tan fácil. Empieza a ser evidente una ríspida relación entre la dirección nacional y el candidato, que mucho podría afectar las posibilidades electorales del PSOE rumbo a las próximas elecciones generales. Además, la demanda de institucionalizar las primarias como la forma del partido para elegir candidatos empieza a provocar graves divisiones, de lo cual fue reflejo la disputa alrededor de la postulación de Cristina Almeida para la alcaldía de Madrid, la cual debió ser impuesta por la dirigencia del partido. Aún es demasiado pronto para afirmar que, efectivamente, las primarias beneficiarán al PSOE.

Ahora bien, es América Latina y en otras regiones de democratización reciente donde las primarias o "internas" son cada vez más comunes, pero hasta la fecha sólo han contribuido al debilitamiento de los sistemas de partido. Ni en Argentina, ni en Venezuela, ni en Brasil la celebración de primarias ha aportado gran cosa a la consolidación de los partidos, y sí ha prohiado personalismo, clientelismo y divisiones internas. Y aunque lo más probables es que en un mayor número de naciones de democratización reciente, con partidos inestables y débiles, se adopte la práctica de las elecciones primarias, ello será sólo como un reflejo de la crisis de los partidos más que como un elemento democratizador

Es por estas razones que debe meditar-se profundamente sobre las conveniencias de que los partidos adopten el sistema de primarias, sobre todo en naciones, como México, donde el sistema de partidos aún no se encuentra plenamente consolidado. Las estructuras partidistas deben democratizarse, pero no a costa de

estropear la estabilidad de los partidos y de los sistemas políticos. Dicha democratización debe ser un proceso paulatino. Una opción plausible sería diseñar fórmulas para hacer lo más democrático posible la elección de candidatos a las convenciones nacionales, para que éstas dejen de ser instancias "aclamativas" y desempeñen su papel de órganos de designación de candidatos de forma más efectiva.

Los partidos y la ley en México

Desde la promulgación de la ley electoral de 1946, en nuestro país han regido disposiciones muy estrictas destinadas a restringir la participación de nuevos partidos en las elecciones federales y, sobre todo, diseñadas para evitar lo más posible escisiones de última hora en el partido hegemónico. De hecho, en este sentido podemos afirmar que nuestra legislación electoral ha sido un caso *sui generis* a nivel internacional, ya que prácticamente en ninguna democracia del mundo se exigen tantos requisitos a los partidos y a los candidatos en lo individual para poder participar en las elecciones.

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LFOPPE), producto de la reforma política impulsada por Jesús Reyes Heróles y José López Portillo, se abrieron dos formas para la obtención del registro a nuevos partidos: la definitiva y la condicionada. En ambos casos, los partidos debían contar -como condición *sine qua non*- con declaración de principios, estatutos y programa de acción, pero en la fórmula definitiva debían cubrir varios difíciles requisitos de implementación en el país, a saber:

A) Contar con tres mil afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien con trescientos afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales

B) Que el número total de afiliados en el país debería de ser, en cualquiera de los dos casos, no inferior a 65,000.

C) Haber celebrado en por lo menos la mitad de las entidades federativas o de los distritos uninominales del país una asamblea local constitutiva.

D) Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva.

Las dificultades con las que se toparon las organizaciones aspirantes al registro para cumplir estas formalidades, propiciaron que fuera la figura condicionada la más socorrida, ya que ésta estipulaba que "El partido político con registro condicionado obtendrá el registro definitivo cuando haya logrado por lo menos el 1.5% de los votos en una elección federal". Y para poder participar en una elección como organización condicionada, un partido debía probar que representaba una "corriente de opinión nacional", y haber realizado una "actividad política permanente durante los cuatro años previos a la solicitud del registro".

En la primera etapa de la reforma política (1977-86), el registro condicionado, sirvió para que muchos partidos obtuvieran su registro definitivo, con lo que se amplió el marco del sistema partidista mexicano. El registro se perdía si un partido era incapaz de rebasar el tamiz de 1.5% de la votación nacional en dos ocasiones consecutivas.

El registro permitía a los partidos diversas prerrogativas, como el postular candidatos en las elecciones federales, estatales y municipales; formar parte de los organismos electorales (entonces la Comisión Federal Electoral y las comisiones electorales locales y distritales); nombrar representantes ante las mesas de casillas; exenciones fiscales; franquicias postales y telegráficas; etc. Asimismo, el registro concedía a los partidos el acceso a tiempos gratuitos en los medios de comunicación y el derecho a recibir financiamiento público, aunque

estas dos prerrogativas dependían, como ninguna otra, de la voluntad del gobierno, en virtud a que se trataba de rubros reglamentados de manera ambigua.

La LFOPPE también creó una nueva figura, distinta a la de los partidos: las asociaciones políticas nacionales, cuya formación exigía menos requisitos. Concebidas como un "complemento del sistema de partidos", las asociaciones políticas nacionales deberían contribuir al debate político e ideológico del país, sin que necesariamente desempeñaran actividades electorales. Bastaba que una de estas organizaciones demostrara contar con, por lo menos, 5,000 militantes y con órganos directivos nacionales, además de con delegaciones en al menos 10 entidades federativas y comprobar actividades por lo menos dos años previos a su inscripción. Para que una asociación política nacional pudiese participar en las elecciones, necesariamente tendría que aliarse a un partido con registro.

En cuanto a las alianzas y coaliciones, la LFOPPE era sumamente restrictiva, ya que si bien permitía, sin mayores cortapisas, la formación de "frentes" entre los partidos para actividades no electorales, la formación de una coalición electoral demandaba que las organizaciones integrantes se presentaron bajo un sólo registro y emblema, además de que sólo reconocía, para efectos de la conservación del registro, la votación recibida a nivel nacional por el partido "titular" de la coalición, el cual era, por lo tanto, la única organización coaligada en mantener el registro una vez celebrada la elección.

La legislación electoral mexicana relativa al registro de los partidos políticos experimentó importantes transformaciones en la década de los ochentas. En 1982, se dispuso que los partidos incapaces de obtener el 1.5% de la votación en una sola elección fueran despojados del registro, y ya no en dos consecutivas, como estaba prescrito hasta esa fecha. Más tarde, en el transcurso del gobierno de Miguel de la Madrid, se efectuó una nueva reforma electoral, la cual tuvo trascendentes consecuencias en el sistema de partidos. Con la promulgación del

Código Federal Electoral de 1986, la figura del registro condicionado fue eliminada, con lo que se dificultó considerablemente la participación de nuevos partidos. Por otra parte, la nueva legislación precisaba en mejores términos el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento de los partidos, y eliminaba los obstáculos para establecer coaliciones, de tal suerte que aunque la coalición sólo tendría derecho a un representante ante la CFE, se establecía un orden jerárquico para asignar el 1.5% de la votación nacional a cada uno de los partidos coaligados. También el Código permitía de manera irrestricta las candidaturas comunes, gracias a lo cual dos o más partidos podrían postular a los mismos candidatos sin mediar coalición.

El Código Federal Electoral de 1986 fue el que rigió durante las elecciones de 1988, que pasaron a la historia por que en ellas se verificó, por primera vez en nuestra historia electoral contemporánea, una competencia cerrada a nivel presidencial. La escisión de la Corriente Democrática del PRI dio origen a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, la cual fue respaldada por cuatro partidos con registro político nacional.

En 1989 se verifica en nuestro país una nueva reforma electoral y una nueva legislación ve la luz: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyas principales disposiciones en lo concerniente al sistema de partidos fueron: para la figura definitiva, 65,000 afiliados como mínimo a nivel nacional, con 3,000 en por lo menos la mitad de las entidades o 300 en cada uno de la mitad de los distritos electorales; y para el registro condicionado (restaurado por este Código), haber realizado permanentemente actividades políticas propias y de forma independiente de cualquier otra organización o partido por lo menos durante los dos años previos a la solicitud de registro. Como ha sucedido en México desde 1946, no se reguló nada sobre las candidaturas independientes.

El Código también dispuso la proscripción de las candidaturas comunes y la imposición (nuevamente) de trabas para la conformación de coaliciones. Es decir, en lo concerniente al sistema de partidos, en 1989 se legisló para tratar de evitar que el PRI volviera a padecer una experiencia como la sufrida en 1988.

La trascendental reforma electoral de 1996 propició cambios muy importantes en temas como la conformación de los órganos electorales, financiamiento de partidos, acceso a los medios de comunicación, integración de cámaras legislativas, etc. No tan espectaculares, pero no menos importantes, fueron los cambios a las disposiciones para el registro de partidos.

Ahora, el COFIPE reformado establece en su artículo 24 "formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, un programa de acción y estatutos" y "contar con 3,000 afiliados en, por lo menos, 10 entidades federativas, o 300 afiliados en, por lo menos, 100 distritos uninominales; y en ningún caso el número total de afiliados en el país podrá ser inferior 0.13% del Padrón Electoral Federal". En principio, este cambio hace menos difícil la obtención del registro para nuevos partidos, sin embargo, se mantiene, de facto, el requisito de contar con por lo menos dos años de actividades o de existencia previo a los comicios, en virtud a que en el artículo 28 se establece que "para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1 de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección (sic)", y, además, realizando de forma previa los actos tendientes a demostrar que se cumplen las condiciones estipuladas en artículo 24. Es decir, se deben realizar antes de la notificación al IFE asambleas en por lo menos 10 entidades o 100 distritos, y la celebración de una asamblea nacional constitutiva. Por último, persiste la completa omisión al caso de los candidatos independientes.

Sobre el tema de quienes deben participar en las elecciones en México hay todo un debate. Son numerosas las voces de quienes sostienen que facilitar al máximo

el concurso de organizaciones nuevas y candidatos independientes iría en detrimento de la estabilidad de nuestro sistema de partidos, el cual apenas se encuentra en una etapa de transición, ya que, según esta óptica, allanar el camino a políticos oportunistas fomentaría el personalismo y promovería la atomización política. Quienes así opinan señalan que si no logramos consolidar un sistema fuerte y representativo estaremos actuando en contra de la gobernabilidad del país y, eventualmente, se daría lugar a un caos que muy bien podría desembocar en un nuevo autoritarismo.

Pero, por otra parte, hay quienes opinan que en una democracia deben ser los electores los únicos que definan mediante su sufragio cuales son los partidos “fuertes y representativos” y cuales no. Para esta postura, mantener un criterio restrictivo sólo favorece al mantenimiento de los partidos “gastados y desprestigiados que hoy tenemos”, los cuales no aportan soluciones plausibles a la sociedad, no representan eficazmente a la ciudadanía y no están respondiendo eficazmente al reto de la verdadera competencia electoral. Si, todavía siguiendo este razonamiento, aspiramos verdaderamente a vivir una democracia plena, debemos levantar las restricciones que aún pesan sobre la participación de los partidos, e incluso debemos permitir la participación de candidatos independientes.

En realidad, las dos posiciones tienen razón en algunos aspectos fundamentales. En México es imperativo garantizar la consolidación de un sistema de partidos fuerte y representativo con el propósito de trabajar en favor de la gobernabilidad, pero también es importante abrir los canales de participación a nuevos actores. Los dos objetivos no están necesariamente reñidos. Hay formas de abrir la competencia y al mismo tiempo evitar la destrucción del sistema de partidos, como lo prueban las experiencias de otros países, donde participar en elecciones es fácil, pero no lo es tanto el acceder al parlamento y al financiamiento público. Es decir, se trata de adoptar en México un triple registro a los partidos.

Aunque ninguna fórmula electoral basta por si misma para garantizar la gobernabilidad de un país, lo cierto es que tratar de impedir la proliferación de partidos débiles en el parlamento siempre ha ayudado a este propósito. Por eso es que debemos pensar en establecer un tamiz alto a los partidos para que estos tengan derecho a representación parlamentaria, digamos, exigir un mínimo de 4% o 5% de los votos a nivel nacional. Ahora bien, para que un partido conserve sus prerrogativas de ley (derecho al financiamiento público, acceso gratuito a medios de comunicación, representación ante el IFE, etc.) digamos que se exige por lo menos el 1.5% de la votación. Por último, la participación electoral en las elecciones para integrar al Congreso de la Unión se limitaría a exigir lo establecido por la legislación vigente, pero retirando la condición de contar con dos años de actividades previo a la elección. Por otra parte, debería inaugurarse la posibilidad de presentar candidaturas independientes, aplicando condiciones como, supongamos, que un aspirante independiente para senador o diputado pudiera obtener su registro si consigue la firma de por lo menos un equivalente del 1% de los ciudadanos del distrito uninominal o del estado que pretende representar.

Otros aspectos que deben ser considerados son el establecimiento de un control más estricto sobre el financiamiento público y privado a los partidos, imponer la obligatoriedad de establecer fórmulas claras y democráticas para la elección de candidatos y dirigentes, y establecer posibilidad de que los militantes que se sientan afectados en sus derechos por las dirigencias partidistas puedan interponer recursos de queja ante el Tribunal Electoral.

¹ Lazarte, Jorge, "Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia", en *Partidos Políticos y Representación en América Latina*, Manz, Thomas y Zuazo, Moira (coordinadores), Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Friedrich Ebert Stiftung, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pags. 25-51

² Touraine, Alain, *América Latina: Política y Sociedad*, Espasa Calpe, Madrid 1989

³ Michels, Robert "Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy", Collier, Nueva York, 1962, pag. 25

⁴ citado en MacRae, D.G. "Weber", 2da edición, Londres, Fontana, 1986, pag. 158

⁵ Von Beyme, Klaus "Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales" Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid ,1986, pag. 309

III. Fórmulas para la Elección Presidencial

¿Son Necesarias Dos Vueltas?

No debe sorprendernos que actualmente se discuta en México la posibilidad de instituir la elección presidencial a dos vueltas. A final de cuentas, la mayoría de los regímenes presidenciales y semipresidenciales utilizan en la actualidad este mecanismo para la designación del jefe de Estado. Es por ello importante que los actores políticos realicen un análisis exhaustivo sobre las virtudes y defectos del sistema de dos vueltas para la elección presidencial, sobre todo a la luz de la experiencia internacional, que es bastante elocuente al respecto. Asimismo, vale la pena reflexionar acerca de la conveniencia de adoptar las dos vueltas no sólo a nivel presidencial, sino también para la conformación de los órganos legislativos.

La idea fundamental de la elección a dos vueltas reside en evitar que un presidente llegue al poder con un porcentaje minoritario o relativamente reducido de la votación, lo cual, para muchos analistas, lo deslegitimaría frente al electorado. Según esta lógica, cuando un candidato llega a ganar una elección presidencial con, digamos, un 35 o 40% de la votación esto querrá decir que un porcentaje mayoritario habría votado por alguno de los adversarios y, por lo tanto, indirectamente están en contra de que el ganador gobierne al país. La celebración de una segunda vuelta con los candidatos mejor ubicados daría la seguridad de que el elegido tendría a su favor a mayoría absoluta de los votos y, por lo tanto, mayor legitimidad.

El primer país importante en adoptar la elección presidencial a dos vueltas fue Alemania durante el periodo de entreguerras. Los redactores de la Constitución de Weimar diseñaron un sistema político que funcionaría en un esquema multipartidista con la presencia de un presidente directamente electo por el pueblo, que serviría, teóricamente, de contrapeso efectivo ante un parlamento (*Reichstag*) demasiado fragmentado. Como ninguno de los partidos que

prevalecieron en la Alemania weimeriana tenía la fuerza suficiente como para conseguir por sí mismo un porcentaje demasiado grande de la votación en una primera vuelta, se diseñó la realización de una segunda ronda con los dos candidatos mejor ubicados en la preliminar para garantizar que el jefe de Estado llegaría con un máximo de apoyo popular. Sin embargo, el presidente de la República, el general Von Hindenburg, jamás sirvió como una "balanza efectiva" frente al atomizado y anárquico Reichstag, en virtud, entre otras poderosas razones, a que no se identificaba prácticamente con ninguno de los partidos que lo habían postulado en la segunda vuelta como el "mal menor" y, de hecho, ni siquiera era afecto a la República misma.

Décadas más tarde, al establecerse en Francia la V República, se instaura el sistema de dos vueltas para elección presidencial y también para la conformación de la Asamblea Nacional. Como sucedió en la República de Weimar, la segunda vuelta empieza a funcionar en Francia en un escenario multipartidista exacerbado. A partir de entonces, las dos vueltas funcionan con gran éxito: han coadyuvado a simplificar el sistema de partidos y a propiciar en Francia un muy largo período de estabilidad que ha prevalecido incluso en las épocas de "cohabitación". Vale decir, sin embargo, que el caso francés es único y de cierta manera irrepetible, a pesar de lo que digan algunos adoradores de los mecanismos de V República. Recuértese que el éxito del sistema en mucho dependió de la presencia al principio de un "hombre fuerte", el general De Gaulle, y no se pierda de vista la enorme madurez que presenta el sistema de partidos francés.

También es importante destacar que el sistema a dos vueltas contribuyó a la simplificación del sistema de partidos francés no tanto por estar vigente para la elección presidencial, sino por que es el método para la integración del parlamento. Al ser electos los diputados en distritos uninominales a dos rondas, los partidos tienen un poderoso incentivo para la formación de coaliciones eficientes y duraderas. Asimismo, no debemos olvidar que el régimen

semipresidencial francés implica la presencia de un primer ministro responsable ante el parlamento, lo cual obliga a los partidos a mantener sus coaliciones después de las elecciones.

Siguiendo el ejemplo francés, la segunda vuelta ha sido instituida por el resto de las naciones semipresidenciales europeas (excepto Finlandia) y por la mayor parte de los estados latinoamericanos. Actualmente, México, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Venezuela, Honduras y Nicaragua son las naciones latinoamericanas donde aún se resuelve la elección del presidente con mayoría relativa en una sola jornada, mientras que en Brasil, Colombia, Ecuador El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y Uruguay se requiere de una segunda vuelta en caso de que ningún candidato alcance la mayoría absoluta. En Argentina, un candidato se declara vencedor si gana por lo menos el 45 por ciento de los votos en la primera vuelta, y en Costa Rica basta con que rebase el 40 por ciento, de lo contrario, en ambos casos se procede a una segunda ronda. Por último, Bolivia presenta un caso único en el subcontinente, aquí es el Congreso quien decide el nombre del ganador cuando ningún candidato consiga mayoría absoluta en las urnas.

Los defensores del sistema de mayoría relativa aseguran que las dos vueltas en América Latina, lejos de ayudar a consolidar un sistema de partidos fuerte, contribuye a la fragmentación política. El problema fundamental de nuestros países reside consiste en que al no adoptarse las dos vueltas para la conformación del parlamento (ningún país latinoamericano lo hace) y al tampoco funcionar con sistemas semipresidenciales, con un primer ministro responsable ante el parlamento, se pierden los incentivos para mantener coaliciones permanentes, es por ello que las alianzas suelen ser efímeras y construidas al calor del oportunismo electoral. Coaliciones armadas únicamente alrededor de una coyuntura específica y cimentadas tan sólo por el carisma de un candidato

popular están condenadas a desaparecer al mudar las fortunas políticas y la popularidad del jefe de Estado.

Se afirma, además, que la mayoría relativa permite a los electores elegir una opción política coherente sobre alternativas claras de gobierno, lo cual permite, a la larga, la consolidación del sistema de partidos. En base a la realización de un exhaustivo estudio empírico, los politólogos Matthew Shugart y John Carey llegaron a la conclusión de que las elecciones de mayoría relativa, contra lo que pudiera pensarse “tienden a inducir la formación de dos bloques en la elección presidencial, mientras que los comicios a dos vueltas, por lo general, son considerablemente más fragmentadas....Irónicamente, mediante la mayoría relativa es más probable obtener a un ganador por una mayoría electoral genuina que con el método de dos vueltas. El candidato que eventualmente emerge ganador de una segunda vuelta por lo general queda muy lejos de obtener una mayoría clara en la primera ronda y, de hecho, casi siempre queda cerca de obtener sólo un tercio de los votos o menos”¹.

Obtener una cifra relativamente baja de votación en la primera ronda hace a los candidatos que califican a la segunda demasiado dependientes del apoyo de los partidos medianos y pequeños que fueron eliminados. Asimismo, otro problema que emerge con las dos vueltas es que se agudiza el problema de la personalización de la política, al darse, como de hecho se da, mucha más importancia a la persona del candidato que a los programas y propuestas de gobierno. Si bien es cierto este fenómeno está presente en casi todos los regímenes políticos actuales, por su naturaleza es lógico que en las dos vueltas se acentúa aún más la importancia del candidato sobre los programas.

La experiencia latinoamericana con las dos vueltas a partir de la democratización de los años ochentas y noventa da claros ejemplos de la inestabilidad que puede generar la elección de un presidente que ha ganado únicamente en base a su

carisma pero que no cuenta con una base partidista sólida. Los casos de Collor de Mello en Brasil, Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador, Aristide en Haití y Serrano Elías en Guatemala son pruebas más que convincentes de que las dos vueltas de ninguna manera constituyen un remedio infalible contra la inestabilidad. Por el contrario, las naciones que conservan la mayoría relativa han logrado mantener, en mayor o menor grado, una estabilidad política aceptable, incluso en los casos en los que el presidente no cuenta con mayoría en las cámaras legislativas. Hasta la fecha, todos los casos graves de enfrentamiento entre los Poderes en países de América Latina suscitados a raíz de la última democratización, se han dado en naciones con elección presidencial a dos vueltas.

Saliéndose un poco del ambiente latinoamericano, valdría la pena citar el curioso caso de Filipinas, país en la que el presidente Fidel Ramos esta por concluir un fructífero mandato presidencial, caracterizado por estabilidad política y progreso económico, a pesar de que ganó la elección presidencial de 1992 consiguiendo apenas el 21% de los votos.

Desde luego, esto no quiere decir que todas las naciones que utilizan la segunda vuelta están condenadas a experimentar enfrentamientos graves entre los Poderes y que los países con mayoría relativa sean irremediabilmente estables. El Brasil que ha gobernado Fernando Henrique Cardoso es un buen ejemplo de una nación multipartidista con elección presidencial a dos vueltas donde el sistema político funciona bien, aunque esto mucho debe al talento político que ha demostrado el presidente. Lo importante es entender que no hay nada escrito en cuanto a la eficacia de las fórmulas electorales, y que sostener empecinadamente que el sistema de dos vueltas son mejores *per se* es producto de un prejuicio.

En el caso particular de México, pienso que el sistema de partidos no está maduro aún para plantearse la instauración del sistema de dos vueltas, ni para la elección presidencial, ni para la conformación del Congreso de la Unión. Piénsese que, por

lo menos hasta el momento, vivimos un régimen tripartidista protagonizado por tres grandes formaciones nacionales sumamente disímboles ideológicamente entre sí. Imaginar una segunda vuelta en el actual escenario mexicano nos lleva a pensar en un presidente electo necesariamente con el apoyo de dos de los tres actores principales, el cual obtendría un triunfo pírrico muy probablemente condenado a enfrentar una grave situación de inestabilidad una vez que la alianza que lo llevó al poder quiebre ante los primeros intentos de llevar a cabo un programa común de gobierno.

Trabajar por un sistema presidencial estable pasa primero por diseñar mecanismos constitucionales que hagan más viable la relación entre Ejecutivo y Legislativo, más que en insistir en el experimento de las dos vueltas. En el proceso de reforma del Estado que esta por comenzar debemos evitar caer en extrapolaciones y en imitaciones insensatas. Hay que anteponer la necesidad que tenemos de garantizar la gobernabilidad democrática mediante en el establecimiento de un sistema de partidos fuerte y representativo y en la construcción de una clase política capaz y responsable.

IV. Fórmulas para la integración de la Cámara de Senadores

Conformación de la Cámara de Senadores

La cámara alta mexicana padeció por décadas de un fenómeno de sobrerrepresentación aún más acusado que la experimentada por la Cámara de Diputados, en virtud a que hasta 1994 sus mecanismos de integración excluyeron cualquier forma de proporcionalidad. Los senadores eran electos en razón de dos por cada entidad federativa, exclusivamente mediante la mayoría relativa de votos. Bajo el esquema de partido hegemónico y de ausencia de verdadera competitividad electoral en el que los mexicanos vivimos por décadas, esta fórmula de integración permitió al PRI conservar el monopolio de la representación en la cámara alta hasta 1988, año en el que ingresaron al Senado cuatro legisladores de FDN.

La forma de integración de la Cámara de Senadores fue modificada como resultado de la reforma electoral de 1993. Entonces el número de senadores se duplicó, pasando de 64 a 128, con cuatro legisladores por entidad en vez de los dos tradicionales. Aunque la nueva fórmula representó un avance respecto al antiguo mecanismo en términos de una mayor concurrencia de los partidos de oposición, es importante subrayar que este sistema de conceder tres senadores por entidad al partido más votado y uno a la primera minoría dejaba todavía mucho que desear en lo que concierne a una auténtica representación proporcional.

Los resultados conseguidos por los partidos políticos en la contienda electoral de 1994 para senadores ilustró claramente de que la formula 3 a 1 seguía garantizando una sobrerrepresentación notable al PRI, organismo que consiguió aproximadamente el 50% de los votos, pero que cuenta con el 74% de los

senadores. Es decir, una sobrerrepresentación de 21 puntos porcentuales, mientras que el PAN conquistó el 26% de los sufragios y apenas el 19% del total de senadores y PRD debe conformarse con el 6% de la representación senatorial, a pesar de haber registrado a su favor el 17% de los votos.

Es importante aclarar que en 1994 el nuevo sistema no funcionó a cabalidad, en virtud a que los senadores electos en 1991 (uno por entidad) debían concluir el mandato de seis años para el que fueron electos, razón por la que el 21 de agosto de 1994 los mexicanos votamos, de manera excepcional, por tres senadores por entidad en vez de cuatro y (de haber continuado vigente ésta fórmula), en 1997 se hubiera hecho, también de forma excepcional, por un sólo senador en cada entidad, electo para un mandato de sólo tres años. Hubiese sido en el año 2000 que el sistema 3 a 1 entraría plenamente en vigor. Por otra parte, el hecho de que en 1991 el PRI únicamente haya perdido la elección senatorial en el estado de Baja California, provocó que conformación senatorial de esos comicios fuese casi idéntica a la que hubiese resultado de haber estado funcionando el sistema 3 a 1 en 1994.

Más tarde, como resultado de la reforma política de 1996, la fórmula de conformación del senado volvió a ser modificada. El número total de senadores quedó en 128, pero se redujo de tres a dos el número de legisladores a elegir en cada estado por la primera mayoría, quedando uno para la segunda. Es decir, ahora tenemos que cada estado está representado en la cámara alta por tres legisladores, lo que hace un total de 96. Para elegir a los 32 senadores restantes se estableció un sistema en el que cada partido presenta una lista nacional única de candidatos que compiten por los escaños mediante una fórmula proporcional.

Los críticos del mecanismo vigente aseguran que si bien con él es relativamente más justa la repartición de escaños en términos proporcionales, con ello se ha afectado la lógica de representación federal que fue básico en la creación de la

Cámara alta. Para muchos, el Senado debe ser fundamentalmente una cámara de representación de las entidades federativas y su justificación reside en poseer competencias exclusivas que afecten a los temas relativos a su relación entre ellas y con el gobierno federal, más que en convertirse en una especie de "Cámara de Diputados compacta" que sólo duplique, muchas veces de forma innecesaria, las funciones legislativas.

Los senados pueden integrarse mediante sistemas indirectos, directos y mixtos de elección. La fórmula más común de integración de los senados es la elección directa, ya sea mediante métodos proporcionales (como en Australia, Bolivia, Colombia, Uruguay, Venezuela, Ecuador, Italia, Irlanda y Japón) o de mayoría absoluta (el caso de Estados Unidos y Brasil). Sin embargo, un buen número de cámaras altas depende para su integración de mecanismos de elección indirectos. En Alemania, Argentina y la India son las legislaturas locales de los estados las que designan a quienes habrán de representar a la entidad en el Senado, mientras que en Canadá es el primer ministro quien nombra a la totalidad de los senadores y en el Reino Unido el monarca decide personalmente cuales serán las "pares" destinados a la Cámara de los Lores. En Francia, los senadores son electos por un colegio electoral conformado por las principales autoridades municipales y departamentales. Por su parte, España y Bélgica mantienen vigente fórmulas mixtas, en virtud de las cuales parte de los senadores son electos directamente por los ciudadanos de cada provincia mediante un mecanismo proporcional y parte son designadas por las legislaturas y autoridades locales. En Australia utilizan el sistema de "voto preferencial" y en Chile la mayoría relativa en distritos binominales.

En los trabajos por democratizar al país, sería conveniente que las fuerzas políticas nacionales intentaran encontrar fórmulas más adecuadas para la conformación del Senado, con el objetivo de ampliar aún más el carácter plural de esta cámara, y evitar a toda costa una sobrerepresentación demasiado

pronunciada en favor de un partido político. De todas las opciones con las que contamos para la reforma del mecanismo de integración de la cámara alta, posiblemente la más adecuada sería la de cociente electoral con restos mayores, en virtud a que se trata de la fórmula más versátil (permite el mayor número de combinaciones de representación), tolera rangos de sobre-sub representación mínimos y goza de cierto arraigo en México, en virtud a que ya ha sido utilizada en nuestro país para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados por la vía proporcional.

De aplicarse el sistema de cociente electoral con restos mayores para la integración del Senado, indispensable sería considerar a cada entidad federativa como una circunscripción plurinominal, cada una con 4 escaños, de tal forma que el total de senadores quedaría como ahora, 128 legisladores, pero desaparecería cualquier listado nacional, de tal suerte que se mantendría una representación paritaria por cada estado y se respetaría la lógica de representación federal que inspiró la creación de la Cámara alta.

La reforma de las cámaras altas y su revaloración política

En los últimos años, en diversos países tanto federales como unitarios y tanto parlamentarios como presidenciales han surgido iniciativas para reformar al Senado, en algunos casos como un primer paso para dar lugar a una reforma política integral del sistema de gobierno y en otros con el propósito de reforzar la autonomía de las regiones y provincias. En Italia, las tres cuartas partes de los senadores son electos de ahora en adelante mediante el sistema de mayoría, como una consecuencia de la necesidad de transformar a las instituciones políticas de esta nación y como un reflejo del creciente poder de las corrientes regionalistas autonómicas, presentes sobre todo en el norte. En Canadá, siguen escuchándose las voces de quienes piden reforzar el papel institucional del Senado, pese al fracaso del referéndum de 1992, que estaba diseñado para establecer un método directo de elección para los senadores y a ampliar las

facultades de la cámara alta. Asimismo, la oposición británica ha planteado la necesidad de modernizar (y ya no suprimir, como era su demanda original) a la Cámara de los Lores, adoptando algún método de elección directa. Por su parte, en Japón, país actualmente en medio de la vorágine reformista, la cámara alta acaba de experimentar modificaciones trascendentes.

La utilidad de las cámaras altas es significativamente mayor en los Estados federales, ya que es en esta institución donde mejor se ven representados los intereses específicos de las entidades que integran a una federación, y en los regímenes presidenciales, donde la presencia de una cámara alta ayuda a atemperar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que de otra manera podrían llegar a polarizarse demasiado.

En efecto, si bien el federalismo ha permitido a las cámaras altas encontrar una nueva fuente de justificación, constituye un error el pensar que los senados juegan un papel más importante en las naciones federales que en las unitarias. Contra lo que pudiera pensarse, el factor que verdaderamente ha determinado si el Senado ha de desempeñar una función trascendente no es la forma de organización del Estado (federal o central) sino el tipo de gobierno: parlamentario o presidencial.

En los regímenes parlamentarios, sean federales o unitarios, el primer ministro es exclusivamente responsable ante la cámara baja, ya que depender simultáneamente de la voluntad de los dos cuerpos legislativos haría sumamente complicado su trabajo. Esto quiere decir que en casi la totalidad de las naciones parlamentarias (salvo en Bélgica e Italia) el único organismo público capaz de formar y de disolver al gobierno es la cámara baja. Esto ha redundado también en la reducción de la capacidad legislativa del Senado, el cual sólo interviene como cámara revisora en un número cada vez menos significativo de las leyes que son aprobadas en la cámara baja. De hecho, la principal función de muchos senados

contemporáneos es el hacer aprobar en determinados casos un "veto suspensivo" sobre cierto tipo de legislación.

Tenemos entonces que la presencia del Senado estorba al desarrollo del parlamentarismo, que por su naturaleza implica una comunidad de origen entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En los regímenes presidenciales, donde la división de poderes es más clara, la situación del Senado es diferente. Históricamente, la cámara alta ha impedido que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo sea demasiado tensa, ya que modera el poder de la cámara baja en beneficio del presidente. Se considera que la presencia de una sola cámara complicaría las de por sí difíciles relaciones entre Ejecutivo y Congreso. La idea de mantener un Senado como "instrumento de contención" frente a la cámara baja ha sido aceptada en la mayoría de los regímenes presidenciales latinoamericanos (sólo los países centroamericanos, en razón de su tamaño, han prescindido de él). En México, la necesidad de moderar la influencia del Poder Legislativo, cuyo poder había creado enormes problemas a la administración del presidente Juárez, fue la razón fundamental por la que Lerdo de Tejada decidió restablecer el Senado (proscrito tras la promulgación de la Constitución del 57) en el año de 1874.

Sin intentar profundizar en el tema de la conveniencia de contar con un Senado como moderador (no es el propósito de este trabajo), haría bien el lector en recordar la naturaleza del papel mediador del Senado en Estados Unidos, país donde es común encontrar que el Congreso está dominado por el partido contrario al del presidente en funciones. Durante los gobiernos republicanos de Reagan y Bush, la Cámara de Representantes tuvo, todo el tiempo, mayorías demócratas lideradas por políticos liberales como O'Neil, Foley y Gephardt, cuyas posturas fueron considerablemente moderadas por un Senado conservador. En la actualidad, el presidente demócrata Clinton debe vérselas como líder de la Cámara de Representantes con el ultraconservador Gingrich, pero en el Senado

con el republicano moderado Dole. Otro buen ejemplo del papel como moderador del Senado lo da la Federación Rusa, donde la influencia de los dirigentes del Congreso de los Diputados del Pueblo, que nunca se han caracterizado por su ponderación, es atemperada por la presencia de una cámara alta más conservadora.

Por su puesto, la reforma de la cámara alta es indispensable en México, ya que, contra lo que muchos piensan, el Senado es una pieza clave del sistema político. De hecho, no sólo debe pensarse en la modificación de sus fórmulas de integración, sino también se necesita considerar la ampliación de las facultades exclusivas del Senado, teniendo como objetivo el convertir a este órgano legislativo en una instancia eficaz de control del presidencialismo. Si, por ejemplo, el Senado tuviera el poder de ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado, de profundizar su influencia sobre el monto de las partidas presupuestales que la federación otorga a los estados, de sancionar de manera efectiva la política exterior y de perfeccionar los mecanismos de ratificación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, tendríamos entonces una institución que comenzaría a marcar límites al desproporcionado poder del presidente de la República, algo que se ha convertido en indispensable para el desarrollo de nuestra vida democrática.

V. Fórmulas para la integración de la Cámara de Diputados

Conformación de la Cámara de Diputados

Los mecanismos para la integración de la Cámara de Diputados deberán de ser revisados, con el propósito de establecer formas que garanticen una representación parlamentaria más equitativa a las distintas fuerzas políticas. En la actualidad, en México se utiliza una fórmula mixta en la que 300 diputados son electos en distritos uninominales y 200 mediante una fórmula proporcional. El sistema mixto fue implantado por primera vez en México con la reforma política de 1977, con la intención de ampliar la presencia de los partidos de oposición en una Cámara que hasta ese momento había conocido el predominio casi absoluto de una sola organización política.

En efecto, hasta principios de los años sesentas, el mecanismo para integrar la Cámara de Diputados consistía exclusivamente en el criterio de mayoría simple en distritos uninominales, y en virtud a las características del régimen de partidos mexicano, en donde una organización hegemónica ejercía un notable predominio sobre la vida política del país, se tenía como resultado que el Congreso, en sus dos Cámaras (Senadores y Diputados), contaba casi exclusivamente con legisladores priístas. En 1963, con el propósito de darle mayor sentido a los procesos electorales rituales, el gobierno hizo aprobar una nueva legislación electoral, que incluía la prescripción de otorgar 5 diputados a aquellos partidos que rebasaran el 2.5% de la votación nacional, y un diputado adicional por cada medio punto porcentual que alcanzaran a partir de esta cifra. Pero esta innovación, conocida como los "diputados de partido", si bien dio lugar a una mayor concurrencia de la oposición a las cámaras, poco contribuyó en la edificación de un sistema de partidos más eficaz y a la integración de un Congreso realmente plural.

Como se comentó líneas arriba, en 1977, una nueva reforma electoral introduce una fórmula proporcional para complementar la conformación uninominal de la Cámara de Diputados. En su origen, el sistema mixto mexicano consistía en que las tres cuartas partes del total de los diputados (300) eran electos en distritos uninominales, a la manera tradicional, y la cuarta parte restante (100) conforme al mecanismo proporcional denominado "cociente electoral y restos mayores". Para el efecto de la repartición de estas curules, la Comisión Federal Electoral tenía derecho a establecer en el país "hasta cinco circunscripciones electorales", en donde, de acuerdo a los sufragios recibidos, los partidos de oposición recibían un determinado número de diputados, siempre y cuando logran rebasar el 1.5% de la votación nacional. Cabe recordar que el PRI quedaba automáticamente excluido de esta repartición plurinominal, en virtud a que la ley prescribía que el partido (o los partidos, en su caso) que ganaran más de 60 distritos uninominales, no tenían derecho a recibir escaños por la vía proporcional.

En 1987, los alcances de la integración proporcional de la Cámara de Diputados crecieron significativamente, al incrementarse de 100 a 200 el número de diputados electos mediante este sistema, y, por consiguiente, al aumentar el número total de diputados de 400 a 500. Quedaría en 300 el número de distritos uninominales, pero ahora el PRI tendría, eventualmente, acceso a la repartición plurinominal, ya que el Código Electoral establecía una "cláusula de gobernabilidad", que garantizaba, de manera artificial, al partido con mayor votación nacional el acceder a la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. De acuerdo a esta "cláusula de gobernabilidad", si ningún partido obtenía la mitad más uno de la representación parlamentaria, aquel que conseguía mayor número de diputados por la vía uninominal tendría acceso automático a la mayoría absoluta, recibiendo las curules necesarias mediante la fórmula proporcional. Asimismo, si un partido rebasaba el 51% de la votación, pero su número de diputados conquistados en los distritos uninominales era inferior a este porcentaje,

se le compensaba, mediante el mecanismo proporcional, con el suficiente número de diputados hasta empatar el porcentaje de la representación parlamentaria con el de la votación nacional recibida.

La cláusula de gobernabilidad fue modificada en la reforma de 1989-90, al establecerse una "escala móvil", de acuerdo a la cual si un partido era capaz de ganar el 35% de los votos a nivel nacional, pero menos que el 50%, accedería a la mayoría absoluta de acuerdo a una compensación plurinominal. Por último, la "cláusula de gobernabilidad" fue desechada en 1993, pero sólo a cambio de incrementar la participación del PRI en el reparto de curules vía proporcional, eso sí, sin que el número de diputados del partido ganador excediera, por ningún motivo, el 60% del total de la cámara baja.

La realidad política y electoral del país ha rebasado la fórmula vigente en la actualidad. Si bien es cierto que, en su momento, la introducción de un mecanismo mixto en el que una cantidad minoritaria de curules era asignada a los partidos por la vía proporcional funcionó para alentar al entonces maltrecho sistema de partidos mexicano, en la actualidad, con el arribo de la plena competitividad electoral, necesitamos un mecanismo que atienda a las nuevas realidades políticas. Sobre todo, requerimos de un sistema electoral que garantice a los partidos una distribución equitativa de las curules, eliminando por completo, o casi, cualquier distorsión que sobre represente a algunas organizaciones y castigue a otras.

La forma más expedita de garantizar una distribución equitativa sería eliminando a los distritos uninominales, los cuales, por su naturaleza, tienden a distorsionar la representación en beneficio de las organizaciones grandes, y hacer que la totalidad de los diputados sean electos mediante alguna fórmula proporcional. Utilizar alguna de las fórmulas proporcionales en su versión "pura" tiene la ventaja de evitar casi cualquier tipo de sobre o sub representación, al otorgar a cada

partido una proporción de legisladores si no idéntica, si muy cercana al número de votos obtenido nacionalmente.

Sin embargo, no debemos pasar por alto el hecho de que la fórmula de diputados uninominales esta muy arraigada en México, además de que existen ventajas insoslayables en el hecho de que los ciudadanos conozcan directamente y elijan a sus representantes. En los sistemas proporcionales "puros", son las dirigencias partidistas las que deciden los nombres de los candidatos y el orden en que estos habrán de aparecer en las listas, mientras que en la fórmula uninominal es el elector quien tiene la última palabra. En este último caso, el aspirante a diputado depende más del voto directo de los ciudadanos que de la voluntad de la dirigencia de su partido, lo que no deja de tener ventajas en términos de una representación política más eficiente, mientras que en la proporcional el candidato debe todo, o casi, la estructura del partido.

Es por estas razones que en México se hace recomendable continuar con una fórmula mixta, pero con modificaciones que garanticen una representación más equitativa a los partidos, aspiración que sería posible si se establece una paridad igualitaria entre el número de diputados electos mediante la uninominal y los que arriban a la Cámara conforme a los mecanismos proporcionales. Es decir, hacer que el 50% del total de curules se asignen a base a la proporcionalidad y el 50% restante dependa de la mayoría de votos en distritos uninominales. Ahora bien, la dificultad reside en decidir si aumenta el número actual de diputados de 500 a 600, o si se reduce el número de distritos uninominales de 300 a 250, un problema nada fácil de resolver, en virtud a que la idea de incrementar el número de diputados es bastante impopular y reducir a la mitad el total de circunscripciones uninominales daría lugar a una sobrerrepresentación de los estados más pequeños.

En México debe empezar a considerarse la aplicación del sistema conocido como Niemayer para la repartición de curules, el cual es utilizado en la República Federal de Alemania y es una fórmula matemática diseñada para procurar que la repartición proporcional compense a los partidos subrepresentados en los comicios celebrados en los distritos uninominales. El sistema Niemayer consiste en multiplicar el número de votos obtenido por un partido por el número de escaños a repartir en la circunscripción plurinominal correspondiente, producto que se divide entre el total de votos obtenidos por aquellos partidos que fueron capaces de rebasar un porcentaje mínimo determinado (en el caso de México, es el 2% de la votación total válida nacional). A cada número entero resultado de esta división corresponde un escaño y el número restante de escaños se repartirá considerando los decimales que arroje el resultado de cada operación mediante la utilización de restos mayores. Los escaños son repartidos de acuerdo con las listas de candidatos que cada partido presenta en las circunscripciones plurinominales, a las cuales se resta el número de diputados que los partidos hayan ganado en los distritos uninominales.

De esta forma, a fin de cuentas los partidos deberán conseguir una representación parlamentaria lo más proporcional al número de votos que obtienen en las urnas a nivel nacional. De pensarse en aplicar un mecanismo igualitario para la aplicación del Niemayer, lo ideal sería reducir a 250 los diputados uninominales y aumentar a la misma cifra los plurinominales.

El sistema Niemayer tiene la doble ventaja de mantener una representación uninominal (donde el diputado es responsable no solo ante su partido, sino ante el electorado que lo eligió), pero procurando al mismo tiempo que a cada partido corresponda una representación parlamentaria lo más equitativa posible

¹ Shugart, Matthew y Carey, John "Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics" Cambridge University Press, USA, primera edición, 1992

VI. Democracia Directa

Las Dos Caras del Referéndum

Dentro del proceso de reforma democrática que vivimos, una de las ideas que muy probablemente serán consideradas es la posibilidad de instituir en México la práctica del referéndum. Aunque la historia de nuestro país registra la celebración de sólo dos referéndums¹, ambos de dudosa legitimidad, en los últimos años algunos políticos independientes apoyados por grupos de la denominada "sociedad civil" han intentado alentar la instauración del referéndum. Frescos están en la memoria el "plebiscito ciudadano" efectuado en 1993 para la reforma del D.F., la "consulta popular" para definir el futuro político del EZLN, y el reciente "referéndum" al que convocó un grupo de diputados sobre la pertinencia de los aumentos al IVA. Evidentemente, aunque sobran quienes dudan sobre la eficacia y representatividad de dichas "consultas ciudadanas" (y no les falta razón), estos ejercicios no dejaron de ser sintomáticos de una sociedad civil en plena efervescencia democrática que busca nuevos mecanismos de participación. Asimismo, debemos subrayar que ante la crisis internacional de los partidos políticos, el referéndum se ha convertido en un mecanismo cada vez más utilizado por regímenes democráticos de todas las latitudes.

Ahora bien, cabe dudar de la eficacia del referéndum, mecanismo de democracia directa por antonomasia, en México, un país de tan incipiente cultura democrática, donde la primera tarea debería consistir en consolidar un régimen de partidos fuerte y representativo. De hecho, muchos sostienen que el referéndum ha sido, la más de las veces, instrumento de gobiernos autoritarios útil sólo para dar un barniz de legitimidad a decisiones cupulares. Dictadores como Adolfo Hitler, Francisco Franco, Benito Mussolini, los Duvalier, Augusto Pinochet y Saddam Hussein se han valido del referéndum para tratar de legitimar su permanencia en el poder por un tiempo indefinido. Pero, por otro lado, es innegable que los referéndums han sido muy útiles en el perfeccionamiento de la vida política de

muchas naciones democráticas, y que en América Latina han coadyuvado, a veces decisivamente, en los procesos de transición hacia la democracia.

El referéndum: ¿que es y para que sirve?

El referéndum, también llamado plebiscitoⁱⁱ, consiste en someter a consideración directa del electorado un tema político trascendental, ya sea para resolver sobre un problema en particular, o para legitimar y/o legalizar alguna propuesta. Se trata de una institución de "democracia directa", en donde los ciudadanos participan sin ninguna intermediación en el proceso de toma de decisiones, en contraste con los mecanismos de la "democracia representativa", donde los ciudadanos son representados en dicho proceso por un grupo de delegados. El referéndum puede ser de carácter consultivo, es decir, ser considerado únicamente como la opinión del electorado sobre cierto tema; o puede ser parte de un proceso legislativo donde por ley sea necesario realizar un referéndum sobre un determinado asunto para crear, modificar o derogar alguna ley.

David Butler y Austin Ranneyⁱⁱⁱ han clasificado los referéndums en cuatro categorías, de acuerdo a la naturaleza de los temas que se someten a consideración de los electores:

1.- Referéndums sobre temas constitucionales y legales, cuando se trata de confirmar una reforma constitucional o legal de gran envergadura. Este caso es, con mucho, el más numeroso. Ejemplos de este supuesto lo ofrecen todas aquellas naciones que refrendan la promulgación de una nueva Constitución, la adhesión definitiva de un determinado país a un tratado internacional y, en general, toda innovación o modificación legal trascendente mediante un referéndum.

2.- Referéndums sobre temas de soberanía territorial de los Estados, si se trata de dirimir cuestiones que involucren el derecho de autodeterminación de los



pueblos, o para refrendar cambios fronterizos. En este renglón encontramos a todos aquellos países que han accedido a la independencia tras un referéndum, y también los casos en que mediante una consulta popular es ratificada alguna revisión de fronteras.

3.- Referéndums sobre aspectos morales, cuando se definen cuestiones de índole personal más que política, las cuales, por lo tanto, rebasan el ámbito de acción de los partidos. En efecto, una variedad de temas "de conciencia" han sido sometidos a referéndum, tales como el divorcio, el aborto, la prohibición de bebidas alcohólicas, etc.

4.- Referéndums sobre otros temas. Una gama de cuestiones menos comunes que las incluidas en los párrafos anteriores han sido objeto en ocasiones de polémica pública en algunos países, al grado de que se consideró necesaria la celebración de un referéndum. Algunos ejemplos son: la imposición de límites de velocidad en las carreteras, definir el horario en el que los bares deben cerrar sus puertas, la aprobación del desarrollo de la energía nuclear, cambios en los sistemas de pesas y medidas, etc. Suiza, nación que ostenta el récord mundial de referéndums, ha efectuado plebiscitos sobre los temas más insólitos.

Sin embargo, valdría la pena establecer un quinto apartado, para ubicar ahí a los referéndums celebrados en naciones autoritarias y totalitarias para confirmar la permanencia de un dictador o de un partido único en el poder. La historia registra decenas de estos casos, cuyos resultados alcanzan casi siempre la unanimidad en favor de la causa del régimen. El ejemplo más reciente es el 99.96% de aprobación que obtuvo Saddam Hussein el pasado octubre⁶.

Los referéndums como complemento idóneo de las democracias representativas.

Los partidarios del referéndum sostienen que éste es un instrumento eficaz para fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas de un país, si se le concibe como un complemento de la democracia representativa. Y, ciertamente, si repasamos el papel que ha desempeñado el referéndum en la mayor parte de las democracias del mundo occidental nos damos cuenta que éste ha contribuido, incuestionablemente, a encontrar salidas a problemas políticos demasiado importantes como para ser considerados únicamente a nivel parlamentario.

Debemos reconocer, además, que la dinámica de las sociedades contemporáneas se ha acelerado, provocando que los partidos políticos, los parlamentos, las corporaciones y otros métodos de representación tradicionales aparezcan, muchas veces, obsoletos y limitados. Evidentemente, aún no se ha logrado (y se está todavía lejos de hacerlo) encontrar los nuevos mecanismos que logren sustituir a los partidos, razón que hace de éstos instituciones aún imprescindibles para la buena marcha de un régimen democrático. Sin embargo, conscientes de las limitaciones que padecen los mecanismos tradicionales de representación política, métodos de democracia directa deben ser consideradas para complementar el desarrollo político de una sociedad.

En la actualidad, se observa a escala internacional un aumento en el uso de los referéndums en prácticamente todo el mundo. En Europa, donde ha sido una práctica común (en algunas naciones, desde el siglo pasado), la celebración de referéndums se ha multiplicado, e incluso se considera su introducción en sistemas políticos sumamente tradicionales, hasta la fecha reacios a reconocer cualquier forma de democracia representativa, como es el caso del británico. La última "ola" de referéndums se verificó en el viejo continente a raíz de la ratificación de los Tratados de Maastricht y de la integración a la Unión Europea de Austria y los países nórdicos. Por su parte, en Estados Unidos, país en el que

nunca en la historia se ha celebrado un referéndum a nivel nacional, las consultas directas a los electores se han vuelto moneda corriente en casi la totalidad de los estados de la unión para definir asuntos locales. En América Latina y en otras regiones de democratización reciente también se recurre cada vez más al referéndum, a pesar de ser esta una costumbre poco extendida en nuestros países (con la excepción de Uruguay) hasta principios de los años ochenta.

Algunos adictos radicales al referéndum lo describen como una de las formas más puras de democracia, ya que permite que las decisiones sean tomadas directamente por los ciudadanos. La idea sería, por lo tanto, alcanzar una "democracia total", sin intermediarios que "siempre distorsionan a su conveniencia" la voluntad de los representados, ni partidos caducos que "nada son capaces de ofrecer a los buenos ciudadanos". Para este sector de la opinión pública, a más referéndums mejor. Si se trata de legalizar al aborto: referéndum. Si se trata de cambiar la forma de gobierno del D.F.: referéndum. Si se trata de aprobar un aumento al IVA: referéndum, y así al infinito. Bajo esta óptica, el referéndum debería tender no a ser un "complemento útil" de la democracia representativa, sino que debe procurar sustituir completamente a las formas corrientes de representación a la brevedad posible.

De hecho, algunos "futurólogos" prevén que con el vertiginoso desarrollo de la computación y de nuevas tecnologías de comunicación, la democracia representativa podría, eventualmente, desaparecer para dar lugar a una nueva forma de democracia directa, la cual funcionaría a base de "referéndums permanentes" en la que cada elector contaría en su casa con una terminal donde cotidianamente se manifestaría a favor o en contra de las propuestas puestas a su consideración. Obviamente, esta aterradora posibilidad está aún muy lejana.

Los referéndums como instrumento de los regímenes autoritarios y totalitarios

Por otra parte, los críticos del referéndum lo señalan como una práctica llena de trampas, la cual ha sido utilizado por innumerables dictadores para, como ya se ha apuntado, dar un barniz de legitimidad a decisiones cupulares. Disfrazados bajo el argumento de que los partidos sólo sirven para dividir a los "buenos ciudadanos" y para corromperlo todo, tanto la derecha como la izquierda radical han apelado a la celebración de referéndums para que sean los ciudadanos quienes directamente se pronuncien a favor de las iniciativas que les presenta el gobierno. Esta costumbre, conocida por algunos como "democracia plebiscitaria", fue inaugurada por Napoleón Bonaparte en 1800, año en el que fue aprobado en Francia su nombramiento como primer cónsul. Desde entonces, los referéndums celebrados bajo la férula de gobiernos autoritarios y totalitarios arrojan casi siempre resultados contundentes en favor de las propuestas presentadas por las autoridades, aunque existen notables excepciones a esta regla.

Los enemigos del referéndum afirman que al sustituirse los mecanismos de representación política, los gobiernos autoritarios desarticulan toda posibilidad de oposición organizada. Asimismo, alegan que las campañas rumbo a un referéndum se prestan mucho más para la demagogia y la manipulación que en el caso de las elecciones normales, ya que en muchos casos ciudadanos ordinarios no tienen la capacidad (por una razón o por otra) para decidir apropiadamente o de forma responsable sobre los temas que están a discusión. También se afirma que los plebiscitos dan lugar a una "tiranía de la mayoría" que margina de toda posibilidad de representación política a los grupos minoritarios.

Incluso en varias naciones de inobjetable tradición democrática, la práctica eventual del referéndum ha sido impugnada por quienes la conciben como una forma de la que se vale un Poder Ejecutivo poderoso para relegar a un segundo plano la importancia del parlamento. El ejemplo típico es Francia, donde con el advenimiento de la V República, tras el ascenso al poder de Charles de Gaulle, se

instituyó a nivel constitucional el referéndum como una forma de reforzar los poderes del presidente frente al parlamento, ya que en determinadas cuestiones clave al jefe de Estado siempre le queda el recurso de convocar a un referéndum ante un Poder Legislativo demasiado obstinado. Cabe aclarar que a la sazón a Francia le urgía salir de la caótica situación a la que la había orillado el parlamentarismo exacerbado de la IV República, y para ello nuevas fórmulas constitucionales (entre ellas el referéndum) cumplieron a cabalidad la tarea de garantizar la gobernabilidad del sistema político en momentos críticos para el país.

Sin embargo, a pesar de todos los argumentos en su contra, el referéndum mucho ha aportado a los regímenes democráticos en los que funciona y, de hecho, para algunas dictaduras ha resultado ser una arma de dos filos. Por ejemplo, fueron sendos referéndums organizados por las autoridades los que determinaron el fin de las dictaduras militares en Uruguay (1980) y en Chile (1988). Asimismo, y volviendo al caso francés, el referéndum como "instrumento de fortaleza presidencial" quedó en entredicho en 1969, cuando el general De Gaulle se vio obligado a presentar su dimisión tras ser derrotado en un referéndum. De hecho, tanto han cambiado las cosas en Francia que en la actualidad la mayoría de los partidos conciben al referéndum dentro de sus respectivas plataformas electorales como una manera de atemperar al presidencialismo.

México y el referéndum: posibilidades y propuestas.

Ante la actual coyuntura política de nuestro país, resulta pertinente preguntarnos que tan útil y conveniente resultaría acoger al referéndum como complemento de un sistema democrático que ni siquiera ha sido estrenado. Si bien es cierto que la utilidad del referéndum ha sido comprobado casi en los cinco continentes, ¿no sería mejor primero fortalecer en México los instrumentos de la democracia representativa tradicional (partidos, Congreso, corporaciones, etc.,) para

adaptarlos a las nuevas necesidades del país, y después pensar en adoptar elementos de la democracia directa?

Lo cierto es que nuestro sistema de partidos aún está en vías de consolidarse, al mismo tiempo que se adapta a las exigencias de la libre competencia electoral. También a nuestro Congreso le falta un buen trecho por andar para funcionar correctamente dentro de un esquema de división real de poderes. Por último, es palpable la necesidad que tiene nuestra opinión pública de madurar más. Sin embargo, no debe excluirse al referéndum (afortunadamente, no se ha hecho) del debate político mexicano, para que funcione, en un principio, a nivel local. Más adelante, podría considerarse algún mecanismo que permita la realización de referendums nacionales, siempre y cuando se diseñe una fórmula que exija el mayor acuerdo político posible para el efecto. Por ejemplo, la Constitución podría prescribir que para la celebración de un referéndum convocado por el presidente, se necesite la aprobación de las dos cámaras del Congreso de la Unión mediante mayoría absoluta.

ⁱ El primero se celebró en diciembre de 1863 para confirmar a Maximiliano como emperador de los mexicanos, y el segundo en diciembre de 1867 para reformar la Constitución y restaurar al Senado. En este último caso, los votos nunca fueron completamente escrutados.

ⁱⁱ Aunque existe una discusión al respecto. Para algunos politólogos, el referéndum se caracteriza por una mayor regularidad y, por lo tanto, por una permanencia institucional, mientras que el plebiscito es de carácter ocasional y se celebra para que el pueblo se pronuncie sobre determinados hechos o sucesos extraordinarios y no sobre actos normativos. Sin embargo, la mayor parte de los autores no encuentra diferencia entre los dos conceptos y, de hecho, en la práctica internacional ambos se utilizan de manera indistinta. Ver en el *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio y Nicola Matenucci (editorial Siglo XXI, 1982) los artículos *Plebiscito* y *Referéndum*, escritos por Gladio Gemma, y las opiniones vertidas sobre el tema por Cronin, Thomas E. en *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall* (Harvard University Press, 1989), y por David Butler y Austin Ranney en *Referendums around the World* (AEI Press, 1994).

ⁱⁱⁱ Ibid. pags. 2-6

^{iv} ¡Iraquis malagradecidos! ¡Después de lo que Saddam ha hecho por ellos!