

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2007: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL, TENDENCIAS Y EFECTOS*

Daniel Zovatto**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de abril del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de junio del 2008.

Resumen: Analiza la reforma política electoral en América Latina como parte del proceso de consolidación democrática de la región, resaltando la importancia de brindar atención a las exigencias de representación, participación y gobernabilidad de la ciudadanía. Inicia con un estudio de la reforma constitucional llevada a cabo en la Tercera Ola Democrática en la región, desde el cual aborda la reforma del régimen de gobierno, del sistema electoral y de los partidos políticos, siendo que en este último aparte trata temas de reciente data, tales como: participación política de la mujer, candidaturas independientes y transfuguismo político. Describe, asimismo, la tendencia de la reforma en América Latina, desarrollando la incorporación de los mecanismos de democracia directa y semidirecta y el fortalecimiento de las instituciones electorales.

Palabras claves: Reforma política / Reformas electorales / América Latina / Gobernabilidad / Representación política / Participación ciudadana.

Abstract: Article argues about the importance that knowledge of Electoral Systems Theory and its components have for Electoral Law. First, it procures to define the Electoral System, both in its broad and strict sense. Its second section refers to the relation of the Electoral System Theory for the Law. The following section describes the effects of the Electoral System on the Party System and on the Representation System. In the fourth and fifth section it explains the elements of the Electoral System in strict sense and the Electoral Administration, respectively. Finally, in the sixth section it mentions some lines of analysis concerning the Electoral System design and reform.

Key words: Reform political / electoral reforms / Latin America / Governance / Political representation / Citizenship participation.

* Ponencia presentada en el Seminario de Reformas Electorales organizado por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones e IDEA Internacional y a la Fundación Honrad Adenauer, el 6 de mayo del 2008.

** Director Regional para América Latina de Internacional IDEA, quien realiza un diagnóstico sobre la reforma electoral en América Latina durante el período 1978-2007

I. INTRODUCCIÓN

- América Latina vive un momento inédito, único en su historia, el cual ofrece grandes oportunidades pero; también importantes desafíos.
- El proceso de consolidación democrática de la región presenta un balance de luces y sombras. Por un lado, puede mostrar con gran orgullo, por primera vez en su historia, casi tres décadas de gobiernos democráticos prácticamente ininterrumpidos. Pero por el otro lado, enfrenta un déficit democrático que provoca recurrentes crisis políticas que generan serios problemas de gobernanza y que han causado, desde 1978 a la fecha, que catorce presidentes electos constitucionalmente tuvieran que abandonar el poder antes de finalizar su mandato constitucional.
- La persistencia de la pobreza y de la indigencia (36% y 13% promedio regional, respectivamente, proyectado por la CEPAL para fines de 2007) y de la desigualdad (la peor distribución del ingreso del mundo), la baja calidad de las instituciones políticas, la debilidad e ineficacia del Estado y una ciudadanía de baja intensidad (sobre todo en lo que refiere al disfrute efectivo de los derechos económicos y sociales), son cuatro de las causas principales que impiden que tengamos una democracia de mejor calidad.
- Pese a todo ello, la democracia sigue siendo el sistema preferido en América Latina (54% la apoya y 72% considera que pese a sus problemas es el mejor sistema de gobierno de todos los conocidos, según datos de Latinobarómetro 2007) la cual, junto a

la economía de mercado, es vista por la gran mayoría de la ciudadanía como el camino principal para que el país pueda avanzar por la senda del desarrollo.

La reforma político electoral: necesidad y principales áreas de reforma

- Una de las características principales de nuestra época, radica en los desajustes que existen entre la política y la sociedad. Para algunos estamos viviendo no sólo un claro retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política.
- Como bien apunta B. Nanin ("La Metamorfosis de la representación", 1994), el patrón de la "democracia de partidos" ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura, vía la fuerte presencia de los medios de comunicación.
- En efecto, la institucionalidad democrática tiene serios problemas de desajustes, que le complican procesar de manera eficiente y efectiva las significativas transformaciones socio-culturales y económicas que ha experimentado la región. La inserción en la globalización, junto a las crisis y tensiones políticas recientes, ha revelado un doble desajuste: por un lado, las nuevas demandas y los cambios socioeconómicos; por otro, las limitadas capacidades institucionales para gestionar tales procesos.
- En el centro de estos desajustes se ha arraigado una generalizada desconfianza institucional, particularmente en relación con los partidos políticos y los parlamentos, los cuales son las instituciones con los niveles más bajos de credibilidad ciudadana en América

Latina (20 y 29% respectivamente como promedio regional latinoamericano según el Latinobarómetro 2007).

- Estos desajustes y las crisis de gobernanza que los acompañan llevaron a los países latinoamericanos, durante las últimas casi tres décadas, a una intensa agenda de reforma constitucional, política y electoral. Pero, a diferencia de lo ocurrido con las reformas económicas (que estuvieron basadas en el llamado *Consenso de Washington*), en el terreno de las reformas constitucionales, políticas y electorales nunca existió un consenso tan amplio en torno a un conjunto de medidas, si bien es posible identificar ciertas tendencias dominantes.
- Lo cierto es que, similar a lo que viene ocurriendo actualmente en el terreno económico, donde se está hablando cada vez con más fuerza acerca de la necesidad de una segunda y hasta de una tercera generación de reformas, o bien acerca de la necesidad de una nueva agenda económica (Stiglitz, Rodrik), en el terreno constitucional, político y electoral, estamos también en presencia de una nueva ola de reformas (constitucionales, políticas y electorales) dirigidas a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayores y mejores niveles de representación, participación y gobernabilidad.

Resumiendo, la reforma político-electoral sigue ocupando un lugar relevante en la agenda política de América Latina. Esta observación refleja no sólo las numerosas reformas político-electorales que se programan y se llevan a cabo, incluidas las nuevas constituciones que en algunos países se

encuentran en fase de elaboración o aprobación; se desprende también de las encuestas entre políticos y politólogos, que en su mayoría manifiestan la idea de que lo que más apremia en América Latina son reformas institucionales. En efecto, la reforma político-electoral es vista por el 45% de los entrevistados como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia (primer lugar en el Informe del PNUD sobre el Estado de la Democracia).

Estamos pues frente a una paradoja, ya que se exige más y mejor política en un contexto de escepticismo y descreimiento respecto de ella. Como bien apunta Fernando Calderón "La revalorización del rol de la política, la recuperación de su lugar como orientadora del futuro de la sociedad, es el dato más importante de este nuevo tiempo. Pero la política no puede operar en el vacío, sino dentro de ciertos límites fijados por la situación económica y por las nuevas y viejas demandas y problemas socio-culturales. Esos límites definen nuevos espacios de lo posible, cuyas fronteras están marcadas por el auge de los medios de comunicación, la creación de nuevas desigualdades y, paradójicamente, un clima de escepticismo frente a la política. La innovación política debe entonces atender estos fenómenos con base en el fortalecimiento y transformación del Estado como actor estratégico, la potenciación de los parlamentos y los partidos y la acentuación de las experiencias colectivas exitosas de multiculturalismo y descentralización. Se trata, en definitiva, de profundizar, desde la política, cambios que resguardando las instituciones conduzcan a una mayor igualdad social, único camino para fortalecer la gobernabilidad democrática".

Dentro de este contexto, y debido a la limitación de tiempo que tengo para efectuar mi exposición, me gustaría concentrar mis comentarios en relación con los siguientes siete puntos:

- Breve análisis del proceso de reforma constitucional llevado a cabo durante la Tercera Ola Democrática;
- Las reformas del régimen de gobierno y las reformas tendentes a re-equilibrar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo;
- Las reformas de los sistemas electorales (para presidente de la República y para el Congreso);
- Las reformas a los partidos políticos, en especial en lo que refiere a su constitucionalización, democracia interna, financiación, candidaturas independientes, participación política de la mujer y transfuguismo;
- La incorporación de los mecanismos de democracia directa y semi directa;
- El fortalecimiento de las instituciones electorales; y
- Consideraciones finales.

Existen obviamente otras áreas de reforma que han tenido lugar durante este periodo, las cuales dada la limitación de tiempo no abordaremos, entre las que cabe mencionar, por su importancia: (1) los procesos de reforma del sistema judicial, (2) la incorporación plena de los derechos humanos acompañada en muchos casos de la constitucionalización de la figura del Ombudsman, (3) los procesos de descentralización política; (4) el fortalecimiento de los órganos de "accountability horizontal".

II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

- Si en algo somos expertos los latinoamericanos, es en materia de reformas constitucionales (fetichismo jurídico constitucional), lo cual ha llevado a que ciertos países latinoamericanos hayan adoptado en menos de 200 años de historia independiente, más de 15 textos constitucionales.
- No hemos sabido encontrar el balance que recomendara Madison cuando advirtió que era preciso encontrar un sistema que protegiera "por igual contra esa facilidad extrema, que haría a la Constitución demasiado variable, y contra esa exagerada dificultad, que perpetuaría sus defectos manifiestos".
- Como bien señala Manuel Antonio Garretón, el tema constitucional ha estado constantemente atravesando a América Latina durante las últimas décadas. Ya fuera porque se salía de autoritarismos que habían impuesto su propia institucionalidad, y ello exigía la consagración de un nuevo orden político para la democracia emergente; o porque se salía de guerras civiles o de colapsos institucionales; o porque había que sancionar nuevos acuerdos en la sucesión presidencial; o porque había que inaugurar una nueva época, lo cierto es que las reformas constitucionales, las nuevas constituciones o las Asambleas Constituyentes han sido una de las cuestiones principales en los procesos políticos de la región.
- Resultado de todo ello, la "Tercera Ola" en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reformas constitucionales. De los 18 países latinoamericanos, 13 adoptaron nuevas

Constituciones: seis países en los ochentas: Chile, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Brasil; y siete países en los noventas: Colombia, Perú, Argentina, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Venezuela. Por su parte, cinco países no cambiaron de Carta Constitucional, si bien en algunos casos le introdujeron importantes reformas: México, Costa Rica, Panamá, Uruguay y República Dominicana. Las reformas más recientes han tenido lugar en Bolivia, Honduras, Colombia y Panamá, en el 2004, en Chile en el 2005, y en México en el 2007. Por su parte Bolivia y Ecuador están llevando a cabo un proceso de reforma vía Asamblea Constituyente.

El espíritu constituyente actual

- El proceso de reforma constitucional que arrancó en los ochentas y tuvo su mayor desarrollo en los noventas no sólo no se ha desacelerado, sino que también registra cambios cualitativos muy importantes. América Latina vive actualmente lo que podríamos llamar un nuevo espíritu constituyente, sobre todo en los países andinos. De hecho, en dos de los cinco países hay reformas en marcha (Bolivia y Ecuador). Por su parte Colombia llevó a cabo una reforma hace tan solo tres años (2004).
- Sin embargo, este espíritu constitucional está también presente en otros países fuera de la región andina. La República Dominicana es uno de ellos. Chile es un segundo ejemplo. Jorge Arrate, quien fuera Presidente del Partido Socialista, en un reciente artículo acaba de decir que si bien es positivo que "la vergonzosa firma de Pinochet" haya sido eliminada, la Constitución "nueva" (subrayado del autor)

de 2005, no refleja la opinión de todos los chilenos. Arrate sostiene que "en el caso de Chile se requiere sanear el origen ilegítimo de la actual Constitución y discutir sus contenidos. Esa tarea, dice el dirigente socialista, debe realizarla una Asamblea Constituyente y su propuesta debe ser posteriormente sometida a plebiscito". México es un tercer caso. El año pasado (2006), el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Manuel López Obrador, luego de haber perdido las elecciones presidenciales por un estrechísimo margen (0.56%), propuso una Asamblea Constituyente no sólo para reemplazar a la Constitución de Querétaro de 1917, sino también para fundar lo que llamó un nuevo México. En Nicaragua también se está discutiendo una posible reforma constitucional con el objetivo de pasar de un sistema presidencial a uno parlamentario.

- Resumiendo: La década del noventas, como vimos, fue muy activa en materia de reforma constitucional. Dicho proceso arrancó en 1991 con el proceso constituyente colombiano, y cerró a fines de la década, en 1999, con el proceso constituyente venezolano. Ahora bien, si se analizan todas estas experiencias constitucionales, es posible señalar que de dicho proceso emergen dos modelos constitucionales: uno, el colombiano, que buscó reformar el orden, y el otro, el venezolano (y más recientemente seguido por Bolivia y por Ecuador, si bien con rasgos propios), que buscó instalar un nuevo orden.
- En mi opinión, estos dos procesos definen dos formas muy distintas de entender el cambio constitucional (sobre todo en lo que refiere al poder constituyente originario y derivado, la figura de las asambleas

constituyentes y su papel, el carácter fundacional o refundacional de los procesos constituyentes, etc.), y en estas dos formas de entender el cambio constitucional radica, acaso, el problema (y la tensión) que vemos presente hoy día en estos países.

- En sentido similar se pronuncia Garretón, para quien, quizás uno de los principales méritos de algunos gobiernos sea el haber puesto este tema como el principal desafío y principio de movilización popular en un momento en que la política perdía importancia o centralidad. Asimismo, el principal déficit de algunos gobiernos que recuperaron su democracia en los noventa, es no haber impulsado un proceso que generara una Constitución de reemplazo a la que impusieron los autoritarismos.
- Una evaluación de largo plazo y no coyuntural de este fenómeno lleva, sin duda, a valorar el hecho que en determinados momentos las sociedades se replanteen la forma de convivencia que quieren asumir. Ello, especialmente en momentos de cambios evidentes de época, tanto en lo que se refiere a la exaltación de antiguos y nuevos derechos y deberes de los ciudadanos, como en lo que se refiere a los fundamentos del orden político que han sido removidos o redefinidos a partir, no sólo de los cambios de régimen, sino de los procesos de globalización; las nuevas relaciones entre gobiernos locales y central; la explosión de identidades y la pluralidad cultural con la irrupción de pueblos originarios que buscan su autonomía e inclusión; la emergencia de poderes fácticos nacionales y transnacionales, económicos y mediáticos que afectan la soberanía y necesitan regulación; la conformación de bloques para enfrentar la mundialización; los cambios en la relación entre poderes del Estado

y las insuficiencias del presidencialismo exacerbado; así como la emergencia de nuevas formas de participación ciudadana y la necesaria institucionalización de partidos y coaliciones.

- Es evidente que estas transformaciones obligan a revisar los ordenamientos constitucionales que se hicieron para otros tiempos y que no dan cuenta de los nuevos problemas y valoraciones. En términos estrictos, estamos en una época que requiere una nueva Constitución para cada uno de nuestros países. Hay que reconocer que varios de ellos ya lo han asumido y la han elaborado, porque las simples reformas que no cuestionan o redefinen los fundamentos de las antiguas Constituciones, parecen claramente insuficientes y llevan a procesos permanentes o interminables que las convierten en una suma de parches, y desfiguran sus ejes y principios fundamentales. Sin perjuicio de que las nuevas constituciones dejen abiertas las posibilidades de reformas en el futuro, hay un "momento constitucional" fundacional indispensable. Ello suele expresarse en la figura de las Asambleas Constituyentes, las que parecen ser una de las mejores formas de asegurar la participación ciudadana, sobre todo cuando incluyen espacios descentralizados o formas de consulta directa más allá de las fórmulas representativas, como fue el caso, por ejemplo de Brasil. Pero, sin fetichizar los mecanismos (porque pueden ser diferentes según las oportunidades que en cada país ofrece), para que la institucionalidad vigente pueda ser modificada, el principio indiscutible es que tiene que haber una instancia o momento de participación o ratificación popular que haga que los ciudadanos sientan que se trata de "su" Constitución. Si no es así, ésta será siempre algo abstracto, por lo

que no se siente ni interés ni adhesión afectiva, elemento indispensable de una mínima cohesión nacional.

- Aclarada la indispensabilidad de un nuevo momento constitucional, cabe reflexionar sobre los riesgos o los abusos que en esta materia se puedan cometer. Y quizás el mayor de estos riesgos y abusos consiste en buscar transformar la correlación de fuerzas vigente en un determinado momento, o las posiciones personales como la figura presidencial, o los climas culturales y estados de ánimos coyunturales, en el orden definitivo y permanente consagrado por la Constitución. Ello no sólo por parte de los sectores que gozan de una mayoría temporal, sino también de minorías defensivas que otorgan concesiones a cambio de mantener una pequeña cuota simbólica o material de poder. Y esto ocurre tanto en las fórmulas de reforma constitucional, por ejemplo, con la cuestión de los períodos presidenciales y de sus eventuales reelecciones, como en las fórmulas de Asamblea Constituyente, en las que una eventual mayoría circunstancial impone su propio proyecto de sociedad sin la incorporación de la pluralidad o de la posibilidad futura de cambio.
- Si son las nuevas relaciones que se establecen entre Estado y sociedad y la redefinición de los proyectos nacionales en el mundo globalizado, lo que está detrás de las nuevas Constituciones y de las diversas fórmulas al respecto, cabe también pensar en un aspecto no suficientemente destacado en los nuevos órdenes constitucionales. Este es la apertura a principios de integración de la región, lo que sin duda debe llevar a redefinir ámbitos de soberanía nacional. A la larga, no habrá real integración si no se considera la dimensión política y la institucionalidad en esa dirección. Los

momentos constitucionales de cada uno de nuestros países debieran ir preparando la creación de una institucionalidad política a nivel de la región.

III. BALANCE COMPARADO

Un breve balance comparado de los procesos de reforma constitucional llevados a cabo durante la Tercera Ola en la región, arroja las siguientes características:

1. La gran mayoría de las reformas han estado inspiradas por los principios fundamentales del constitucionalismo moderno. Sin embargo, en algunos países del mundo andino, similar a lo que viene ocurriendo en otras partes del mundo, entre ellas por ejemplo en Sud África, el concepto de democracia tradicional procedimental Schumpeteriano está atravesando un cambio importante, una transformación que a su vez viene acompañada de una profunda crisis de legitimidad y credibilidad de varias de sus instituciones principales (partidos políticos, congresos, etc.), todo lo cual repercute en los procesos de reforma constitucional.

2. La constitucionalización de la reelección inmediata es una cuestión que se ha repetido en un número importante de las Asambleas Constituyentes llevadas a cabo a partir de la década de 1990, y que hoy está en el centro del debate en los procesos de reforma de Bolivia (en marcha) y muy probablemente también en el de Ecuador.

3. Una dinámica en la que ha habido tanto similitudes como diferencias, ha sido en el tema ideológico. Las Asambleas Constituyentes de comienzos de la década de 1990 (Perú y Argentina), plantearon reformas económicas liberales. Por el contrario, las de finales de esa década, y varias de las actuales (Venezuela, Bolivia, Ecuador), han buscado y buscan revertir los modelos neoliberales y darle un nuevo protagonismo al Estado como gestor en la economía.

4. En un buen número de casos, las Asambleas Constituyentes han coincidido con el debilitamiento institucional de los sistemas de partidos y la llegada al poder de *outsiders*.

5. En numerosos casos las nuevas constituciones no fueron dotadas de las raíces necesarias para garantizar su perdurabilidad.

A. La reforma al régimen de gobierno

Dentro de este rico proceso de reforma constitucional, uno de los temas capitales fue el debate parlamentarismo/presidencialismo. Durante las décadas de 1980 y 1990, la mayoría de la discusión académica acerca de las razones que llevaron al colapso de los sistemas democráticos a nivel regional en décadas anteriores, se centraron en la importancia del régimen político y electoral. Específicamente se afirmaba que el presidencialismo contribuía a los problemas de gobernabilidad, lo que se suponía se podía obviar o manejar mejor en un sistema parlamentario. La combinación de sistemas presidenciales con sistemas de representación proporcional, muy común en América Latina, se decía, era la peor de todas las conocidas. Se

señalaba en este sentido que si las nuevas democracias querían mejorar sus posibilidades de supervivencia y afianzar su estabilidad debían efectuar una segunda transición, es decir, además de transitar del autoritarismo a la democracia debían pasar del presidencialismo al parlamentarismo. Sin embargo, esta valoración pesimista del presidencialismo, desde el punto de vista académico, no quedó inmune a la crítica tanto empírica como teórica.

No obstante ello, y pese a la nutrida agenda de reformas constitucionales que tuvieron lugar en América Latina, ninguna nación fue tan lejos como para modificar la estructura básica de su régimen político. Por el contrario, en el marco de la administración de la crisis económica y la adopción de políticas de ajuste estructural propios de la década de los ochentas y principios de los noventas, el presidencialismo en América Latina se caracterizó por contar con un Ejecutivo dotado de mucho poder que, en su mayor parte, predominaba sobre el Legislativo en el proceso de formulación de políticas.

Pese a esa tendencia común, y a la uniformidad en el diseño formal de sus sistemas presidencialistas, los sistemas políticos de la región mostraron variaciones considerables con respecto a otras características institucionales que fueron objeto de muchas reformas durante el período. De hecho, en parte como respuesta a lo que se percibía como un desequilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo (hiperpresidencialismo), algunos países imitaron a otros que ya habían incorporado algunos rasgos del parlamentarismo o del semipresidencialismo, entre ellos: (1) permitir que el Congreso censure y

destituya a los ministros del gabinete o facultar al Presidente, en circunstancias sumamente específicas, para que disuelva el Congreso (Uruguay, Guatemala, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela, entre otras); en un caso, (2) crear el cargo de Jefe de Gabinete, parcialmente responsable ante el Poder Legislativo (Argentina); y en otro (Venezuela), creando la figura del Vicepresidente Ejecutivo, de designación exclusivamente ejecutiva. Sin embargo, ya fuera que se adoptaran antes o en el transcurso del reciente período de democratización en la región, estas modificaciones no influyeron de manera significativa -salvo en un par de excepciones- en el funcionamiento de los sistemas.

Otra tendencia incipiente, aunque bastante débil, (3) fue la de imponer controles o restringir el poder presidencial de emitir decretos y fortalecer las capacidades del Poder Legislativo mediante la modernización de sus sistemas de información y el incremento del personal de apoyo con que cuentan los legisladores y las comisiones legislativas.

Empero, y como ya señalamos, pese a estas reformas, y en términos de sus poderes constitucionales, la figura presidencial se mantiene relativamente poderosa. De hecho en los últimos años estamos viendo, en el marco de las recientes reformas constitucionales, y de las que están en marcha (Bolivia y Ecuador), un proceso dirigido al fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Pero hay que tener presente, además, que la Constitución sólo equilibra parcialmente el poder del Ejecutivo y del Legislativo. Por una parte, la ley fundamental a menudo está sujeta a distintas

interpretaciones y puede inclinarse a favor del Ejecutivo si éste tiene influencia sobre el Congreso, la Corte Suprema o la Asamblea Constituyente. Por otra parte existe otra serie de factores -entre ellos la fragmentación del sistema de partidos, el grado de apoyo partidista con que cuenta el presidente en el Congreso y las condiciones socioeconómicas- que inciden en esta relación.

La fragmentación del sistema de partidos puede privar al mandatario de mayorías que le permitan trabajar en el Congreso, lo cual a su vez debilita la capacidad de acción colectiva de los representantes legislativos. Los sistemas de partidos concentrados aumentan las probabilidades de conformar gobiernos unipartidistas de mayoría absoluta y, en principio, fortalecen al presidente en su relación con el Legislativo. Las crisis económicas o sociales también pueden ser utilizadas para legitimar la usurpación del poder por parte del mandatario, o la delegación de poderes por parte del Congreso (cada vez más común en varios países de la región), para dar mayor poder de decisión al Ejecutivo.

Resumiendo, en materia de régimen de gobierno no ha habido cambios formales significativos en la región, ya que todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias marcadas entre ellos. Ha habido, en cambio, modificaciones importantes en relación con el funcionamiento de hecho de los presidencialismos, como ocurre con los "presidencialismos de coalición" o lo que otros expertos denominan un "estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo".

Necesidad de un debate renovado sobre las opciones para hacer frente a la crisis del presidencialismo

El nuevo contexto regional demanda un debate renovado en torno a la efectividad del régimen político, con el objetivo de responder adecuadamente a las nuevas realidades. La reflexión en torno a esta cuestión se ha vuelto más compleja y sofisticada en estas dos últimas décadas, alejándose de los términos en que estuvo planteada la discusión en los años ochentas. Como bien ha dicho Chasquetti (2001), actualmente, los regímenes de gobierno problemáticos no son los presidencialismos a secas, sino los presidencialismos multipartidistas extremos (más de cuatro partidos) sin capacidad de formar coaliciones de gobierno.

En efecto, la experiencia comparada latinoamericana de los últimos años demuestra que: i) la combinación de presidencialismo y multipartidismo es una mezcla político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando los presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario; ii) los multipartidismos extremos y con alta polarización presentan mayores problemas de gobernabilidad y; iii) los presidencialismos son aptos para la formación de coaliciones, si bien, estas presentan rasgos y características diferentes a las que tienen lugar en regímenes parlamentarios.

Como vemos, en el terreno conceptual y práctico ha sido y sigue siendo difícil demostrar "...que el presidencialismo (...) supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo." Por otra parte, el parlamentarismo no ha logrado a lo

largo de estos casi treinta años, generar un apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno en ningún país de América Latina.

Pero ello no implica que de cara a la realidad latinoamericana no reconozcamos la necesidad de mejorar el déficit que aquejan, con distinta intensidad y por causas diversas, a los sistemas presidenciales en un buen número de países en la región, en particular su déficit de eficacia. Sin embargo, la respuesta a estas carencias no pasa necesariamente por un cambio de régimen, ya que como la experiencia lo demuestra, cambios radicales son difíciles de llevar a cabo debido a los consensos que se requieren para ello.

En este sentido, existe un abanico de opciones que van desde un "presidencialismo renovado" (Nohlen, mediante ajustes funcionales graduales y progresivos), pasando por la parlamentarización del presidencialismo (Colomer), por fórmulas semipresidenciales, por el Gobierno de Gabinete (Diego Valadés) hasta el establecimiento de un régimen parlamentario (Valenzuela y Linz).

Finalmente cabe apuntar que uno de los retos más importantes de toda reforma constitucional democrática es la de encuadrar o conceptualizar el sistema de gobierno presidencial de manera tal de evitar caer en un viejo mal latinoamericano, el del autoritarismo constitucional, el cual conduce al ejercicio del poder en forma unipersonal, sin partidos políticos que sirvan de intermediarios entre la sociedad civil y el poder, sin controles ni contrapesos efectivos y con un poder militar autónomo. He ahí uno de los retos más importantes a la hora de encarar una reforma

constitucional en nuestros países, diseñar el sistema presidencial, vacunándolo contra el autoritarismo constitucional, para lo cual, entre otros factores, es indispensable establecer un verdadero control parlamentario (que al mismo tiempo que garantice el balance entre los poderes del Estado no tenga por objetivo principal la obstrucción gubernamental) y, además, el control judicial de los actos administrativos y demás actos del Poder Ejecutivo.

En este sentido, lo que se requiere son controles políticos de origen parlamentario que, en palabras de Diego Valadés, suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende también controlado, con disciplina interna que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos hay que contemplar los mecanismos que favorezcan la transparencia en cuanto a la estructura y el funcionamiento de los partidos, inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias que desconciertan a los ciudadanos, además de que regulen fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.

B. La reforma del sistema electoral

1. Visión comparada latinoamericana: situación actual y tendencias

En América Latina las modificaciones de las leyes electorales son muy frecuentes, no obstante, estas reformas, al ser analizadas cuidadosamente, evidencian que usualmente no han afectado mayormente la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría.

En efecto, en la mayor parte de los casos, los objetivos perseguidos por las reformas (mejor representación y mayor gobernabilidad), fracasaron al estrellarse contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta.

2. Sistema electoral para Presidente de la República

2.1. Mayoría relativa o mayoría absoluta tendencia claramente a favor del sistema de ballottage)

La situación en América Latina presenta la siguiente característica: a nivel presidencial 13 países de un total de 18 exigen hoy una mayoría absoluta. De éstos, ocho países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) exigen 50% más uno o una mayoría calificada, mientras que cuatro países (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) exigen una mayoría entre un 35% y un 45% de los votos para ganar en la primera vuelta. A estos doce países se agrega Bolivia, con una situación muy particular, en la cual si ningún candidato obtiene el 50% más uno en la primera vuelta, la elección la realiza el Congreso entre los dos candidatos más votados. Solo cinco países han quedado fuera del sistema de mayoría absoluta o especial: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

La tendencia de la reforma es clara, moverse de la fórmula de mayoría relativa, que predominaba hasta fines de los años setentas, al sistema de doble vuelta. Ningún país pasó del sistema de mayoría absoluta o calificada al de mayoría relativa. Por su parte, Uruguay, Colombia y

República Dominicana cambiaron de mayoría simple a mayoría absoluta; Argentina y Nicaragua lo hicieron de mayoría simple a umbral rebajado (este último país es el único que rebajó dos veces el umbral, para situarse finalmente en el 35%). Finalmente Ecuador reformó en sentido contrario a la tendencia regional, pasando del sistema de mayoría absoluta al de umbral rebajado.

2.2. Reelección (tendencia claramente favorable a la reelección)

Durante el período en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región. Específicamente diez países modificaron su normativa sobre la reelección presidencial en el transcurso del período. Argentina, Brasil, y Venezuela pasaron de permitir la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador levantó la restricción en cierta forma, al pasar de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional que existía para la reelección presidencial desde 1969, permitiéndose así la reelección después de dos periodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, prohibiendo la reelección inmediata, y segundo, en 2002, en sentido contrario, es decir, volviendo a permitirla. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del período, esa posibilidad ya no existe: en Paraguay en la actualidad está prohibida en cualquier momento del tiempo, mientras que en Nicaragua y Perú solo cabe esa posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la

reforma de 1991 al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente, pero luego, en el año 2004, vuelve a aceptarse la reelección de manera inmediata.

La tendencia de la reforma y la situación actual de la legislación latinoamericana es claramente favorable a la reelección: más de dos terceras partes de los países de la región (14 de 18) la permiten. Sin embargo, como ya señalamos, la normativa presenta variaciones importantes. Mientras en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela) la reelección inmediata está permitida, en los otros nueve (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

Por último, cabe destacar que con los procesos electorales que se iniciaron en la región en noviembre de 2005, se ha dado una fiebre reeleccionista, la cuál determina que actualmente el 40% de los países estén gobernados por mandatarios reelectos. Mientras en 2004 había un único presidente reelecto bajo la modalidad alterna (Leonel Fernández en República Dominicana), tan sólo dos años después hay siete: tres bajo la modalidad inmediata (Chávez, Lula y Uribe) y cuatro bajo la modalidad alterna (Arias, Fernández -quien podría buscar su reelección inmediata en 2008-, García y Ortega). Nunca desde el retorno de la democracia en 1978 hubo en la región tantos presidentes reelectos.

2.3. Duración del mandato presidencial (tendencia mínima a la reducción)

En lo que respecta a la duración del mandato presidencial, éste varía entre cuatro y seis años. Así, en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras), los períodos presidenciales son de cuatro años; en otros siete son quinquenales (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay); y en dos, el período es de seis años (México y Venezuela).

Siete países cambiaron la duración del mandato presidencial durante el periodo del estudio: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron. Algunas de las reducciones, sin embargo, quedan abiertas a interpretación. Brasil y Argentina acortaron el período presidencial de cinco y seis años respectivamente a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente le permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos.

Por su parte, los chilenos acortaron dicho mandato al pasar de uno solo y prolongado de ocho años, a uno más reducido de seis años en 1993 y en el 2005 volvieron a reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años. Asimismo, en Guatemala y Nicaragua dicho período pasó de cinco a cuatro años y de seis a cinco años respectivamente. En contraste, en Bolivia el período aumentó de cuatro a cinco años. En Venezuela con las reformas de 1999, aumentó de cinco a seis años, más la posibilidad de la reelección inmediata, lo cual lo lleva a doce años.

2.4. Elecciones concurrentes o de medio periodo (sin tendencia)

Otros temas de importancia clave con respecto a la elección presidencial son el momento de su celebración en relación con las elecciones legislativas, y si la votación para ambos poderes está unida en una papeleta única.

En lo relativo a este tema, en 12 de los 18 países que incluye este estudio, las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día. En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes ante la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son elegidos la misma fecha que el Presidente, mientras la otra la mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos a mitad del mandato presidencial; en el segundo, el período de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrida la mitad del mandato presidencial de seis años. En los cuatro países restantes (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca, se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el

mismo año en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas, no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela pasaron de un sistema con elecciones parcialmente simultáneas a un sistema con ciclos no simultáneos. En Chile, hubo dos modificaciones: la primera con la reforma de 1993 pasando de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo; la segunda, con la reforma constitucional de 2005 que redujo el mandato de gobierno a cuatro años, estipula que las elecciones legislativas y ejecutivas se realizan de manera conjunta. Brasil es la única nación que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas en forma concurrente. Ecuador transformó su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo, al eliminar los comicios legislativos de medio período para los representantes provinciales, mientras Argentina hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad. Al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de dos a uno el número de elecciones de medio período.

3. Sistema electoral para los representantes del Congreso

Los países latinoamericanos están divididos en esta materia en países bicamerales y países unicamerales. Los países cuya legislatura tiene una sola cámara son nueve: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los países con congresos bicamerales son aquellos con estructura federal: Argentina, Brasil y México, y además: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, para un total de nueve países con legislatura bicameral. Estos nueve eligen, por lo tanto, Cámara de Diputados y Cámara del Senado, en la mayoría de los casos con sistemas electorales diferentes.

Voy a concentrarme en el sistema de elección parlamentaria para la Cámara Única o para la Cámara de Diputados según el caso, advirtiendo sin embargo que sería conveniente considerar también el Senado y el efecto conjunto de ambos sistemas electorales, porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y en segundo lugar, porque con frecuencia los dos sistemas electorales tienen variaciones importantes que tomadas en conjunto podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis exclusivo de la Cámara Baja.

3.1. La fórmula electoral

En América Latina, similar a lo que ocurre a nivel mundial, los sistemas electorales que se utilizan para la elección del cuerpo legislativo

pueden clasificarse en dos tipos básicos de acuerdo con el principio de representación que encarnan: el sistema mayoritario y el sistema proporcional. En la región predominan los países con sistema de representación proporcional, ya que dieciséis de los dieciocho países utilizan este sistema para la elección de los representantes en la Cámara Baja. Se separan de esta tendencia México, con un sistema segmentado con fórmula de mayoría simple, y Chile, que utiliza un sistema binominal.

3.2. Formas de candidatura y de votación

Las formas de candidatura y votación que encontramos en América Latina pueden clasificarse según se vote por un individuo, o solo por la lista cerrada y bloqueada que presente un partido. En el primer caso se trata de "votación personalizada" y en el segundo de "votación no personalizada".

En América Latina predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas. Estas se utilizan en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. En Colombia, cada partido puede disponer que sean cerradas y bloqueadas o utilizar el voto preferente. Por su parte, tres países, Bolivia, México y Venezuela utilizan la lista cerrada y bloqueada para la parte de sus legisladores que se eligen mediante listas. En los casos de Panamá, Perú y República Dominicana, se utilizan listas cerradas y desbloqueadas. Brasil, Ecuador y Honduras son los únicos países que utilizan listas abiertas en la elección de la cámara baja y en Chile se aplica el sistema de un voto por candidato.

4. Las reformas a los partidos políticos

4.1. La importancia de los partidos políticos

Sin perjuicio de reconocer la profunda crisis que hoy los afecta, los partidos políticos siguen teniendo una importancia fundamental en la vida democrática latinoamericana. Los partidos constituyen la columna vertebral del estado democrático moderno, a la vez que constituyen espacios insustituibles para la expresión ciudadana y el procesamiento de los intereses de franjas importantes de la población. En otras palabras, los partidos son consustanciales a la democracia representativa, característica de las sociedades masivas, complejas y plurales contemporáneas, cuyo funcionamiento supone procesos electorales regulares y permanentes.

Una mirada comparada evidencia que ahí donde la democracia ha logrado mantenerse y ser sustentable existe un sistema de partidos políticos sólido, y viceversa. De ahí que en mi opinión la democracia se funda, se fortalece y se reproduce junto con la consolidación de un sistema institucionalizado de partidos.

4.2. La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: diez tendencias principales:

1. Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos. En los últimos años se han logrado avances importantes en la materia, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Así, hoy día los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los

países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.

2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la Tercera Ola Democrática en 1978.

3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la Tercera Ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

4. No obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que, mientras

ciertos temas se han tratado adecuadamente: financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre otros asuntos. De igual forma, cabe señalar que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.

5. En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano especializado encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste es el órgano electoral, cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos. El examen comparado de la legislación latinoamericana en materia de órganos electorales muestra que las constituciones y las leyes les asignan, si bien con diferencias entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos. De ahí la importancia de contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos políticos.

6. La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas

iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.

7. La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.

8. Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).

9. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.

10. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

4.3. Democracia interna

Un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos participativos, en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios), y se dé el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Un balance comparado de los 18 países de la región pone de manifiesto las siguientes características:

- Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, sea en internas o en convenciones: Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.
- En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en el caso de Colombia en donde el artículo 107 Constitucional y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que

las consultas internas son una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos el utilizarla o no. En el caso de Bolivia el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

- En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos. Estos son: Brasil, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua.

Resumiendo. Si bien las elecciones internas (abiertas o cerradas) han venido ganando progresivamente terreno, aun es muy importante el papel que juegan los órganos colegiados. En cambio, la elección llevada a cabo por una sola persona o una reducida cúpula partidaria prácticamente ha desaparecido. Cabe empero tener en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, escogiendo el que le es más funcional dependiendo de cada circunstancia, lo cual evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones, a la vez que advierte de los desafíos que siguen pendiente *vis a vis* una mayor democratización interna. Por ello, y pese al progreso registrado hasta la fecha (en particular en relación con las elecciones internas), la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido, no permiten sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento y democratización interna de los partidos,

así como en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

4.4. Financiación de los partidos

La relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia, al menos por las siguientes cuatro razones:

- Para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral.
- Para garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas, acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
- Para asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
- Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcodinero.

Un breve análisis comparado de las características formales y tendencias en América Latina evidencia lo siguiente:

- La tendencia de la región es hacia los sistemas de financiamiento mixto (público y privado), que están presentes en la totalidad de los

países si bien con importantes diferencias entre sí, a excepción de Venezuela, que prohibió en 1999 todo tipo de financiamiento público.

- Los 17 países que cuentan con financiamiento público tienen subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.).
- En la región ha existido asimismo, una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.
- En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.
- En casi todos los países (Uruguay es la excepción) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayor parte de los casos a los organismos electorales.

- En la mayoría de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen las penas pecuniarias. En segundo lugar se encuentra el uso de sanciones administrativas, además de otro tipo de sanciones que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. En este sentido se han desarrollado las más recientes reformas de México. Sin embargo, la regla es que lamentablemente en nuestra región, los procesos de reforma han dejado serios vacíos en el área de control y sanciones, que han provocado que las normas se conviertan en letra muerta en numerosos países. Estas tendencias evidencian la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero Talón de Aquiles de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de América Latina.

En suma, pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica. Asimismo, hay que tener en cuenta que, dada la complejidad del tema y el alto grado de controversia que lo rodea, el mismo está en constante evolución y su perfeccionamiento se alcanza sólo por aproximaciones sucesivas.

5. Participación política de la mujer

Uno de los grandes temas que ha estado presente en los procesos de reforma en la región, es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de los partidos políticos, así como en la selección de los candidatos a puestos de elección popular.

Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes. Durante el período de estudio, 11 países han reformado hacia la inclusión de cuotas de participación femenina en las listas de candidatos de los partidos. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

De esta forma, a partir de la primera mitad de la década de los noventas, los cambios experimentados en estos países marcaron un antes y un después, y significaron un acelerador importante para la mejora de los niveles de representación política femenina.

La incorporación de estos mecanismos en la legislación ha generado un efecto positivo sobre este tema. En este sentido cabe apuntar que la representación femenina en las cámaras bajas de la región se incrementó de una media de 9% en 1990 a 15% en 2002, y de 5% a 12% en el Senado en dicho lapso (medias regionales para América Latina).

Actualmente, según cifras de la Unión Interparlamentaria, la región tiene un promedio de participación femenina en cámaras bajas del orden del 19%. Un análisis más detallado revela que en los 11 países que han establecido cuotas en sus legislaciones, la representación alcanza en promedio un 22%, mientras en aquellos que no lo han hecho, ese porcentaje apenas llega al 14%. Sin embargo, aunque importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción clara de tres países: Costa Rica, Argentina y recientemente Perú.

Para concluir cabe destacar que, pese a los avances registrados en la materia, los especialistas coinciden en que estas regulaciones atacan el problema de la subrepresentación de las mujeres, pero no sus causas; de ahí que deben entenderse como instrumentos temporales, como un punto de partida para el desarrollo de nuevos mecanismos que impulsen y fortalezcan la participación política de las mujeres.

6. Candidaturas independientes

La severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses, ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes.

Actualmente en América Latina, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron para permitir las candidaturas

independientes en el régimen político electoral. Por el contrario, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

7. Transfuguismo político

El transfuguismo es uno de los problemas que afectan a los partidos políticos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático. Éste se entiende como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.

El transfuguismo es un fenómeno que viene cobrando una importancia creciente en América Latina en los últimos años. Si bien su impacto en la región ha generado acciones para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, esto no se ha visto reflejado en un relevante proceso de reforma. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil,

México y Perú, entre otros, el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y la propuesta de iniciativas para atacar este fenómeno, lo cierto es que las propuestas no han prosperado.

Un análisis de la situación latinoamericana muestra que la reforma en este ámbito ha sido prácticamente inexistente. Los únicos países que regulan expresamente el tema de los tránsfugas en su legislación son Bolivia y Ecuador. Por aparte cabe mencionar el caso de Panamá donde, si bien la legislación no contempla normas taxativas al transfuguismo, la Constitución prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, la cual es utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos, como un mecanismo para evitarlo. Por último, en Uruguay, hay normas a nivel interno de los partidos para evitar el transfuguismo en las elecciones primarias.

En suma, la realidad latinoamericana muestra el crecimiento del transfuguismo político, fenómeno ante el cual los sistemas electorales no han ideado mecanismos de control eficientes para fortalecer la institucionalidad de los partidos. Este es uno de los temas pendientes en el proceso de reforma electoral latinoamericano.

C. Los mecanismos de democracia directa y semi-directa

A principios de los años noventas en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de

mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación.

En la gran mayoría de los casos, el origen de la incorporación de las instituciones de democracia directa en las constituciones reformadas a lo largo de los años noventa se encuentra en dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa, y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra se dio en países inmersos en una extrema crisis institucional, en los que la élite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar el colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros).

A finales de 2007, como resultado de este proceso, 16 países de América Latina regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus constituciones respectivas. La situación actual es:

- Existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los mecanismos y éste o éstos han sido utilizados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

- El segundo grupo de países (4) lo constituyen aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación: El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay.
- El tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional (México y República Dominicana).

1. Utilización creciente

Una mirada retrospectiva desde 1978 (inicio de la Tercera Ola en América Latina) a la fecha, muestra una tendencia gradual al empleo de estas instituciones y, específicamente, de las consultas populares. En efecto, mientras durante la década de los ochentas se realizaron nueve consultas populares, durante los noventa el número saltó a 20, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. Es de apuntar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir del año 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la Región Andina. De los doce procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y 2007, ocho de ellos tuvieron lugar en países andinos: dos en Bolivia, dos en el Ecuador, tres en Venezuela, y uno en Colombia. Los otros cinco tuvieron lugar en el Uruguay (dos), en Brasil (uno), en Costa Rica (uno) y en Panamá (uno). Para el 2008 está prevista la celebración de al menos otros dos: Bolivia y Ecuador.

Finalmente, cabe indicar que a partir del uso de estas instituciones, se ha instalado en la agenda política latinoamericana un debate en torno a

sus potenciales beneficios y riesgos. Para un sector, existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de su posible uso demagógico. Para otro, dentro del cual me incluyo, las instituciones de democracia directa deben verse, más que una alternativa *per se*, como complemento de la democracia representativa.

IV. EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Una de las características esenciales de los regímenes electorales de América Latina -que los diferencian de los existentes en otras partes del mundo- es la existencia, en todos y cada uno de los países de la región, de organismos electorales especializados con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales. Incluso, algunos de los países de la región cuentan con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales.

En términos generales, se puede apreciar una evolución frecuente en América Latina por medio de la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la elección) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

Desde 1978 en prácticamente todos los países de la región se realizaron reformas para fortalecer a los organismos electorales en cuanto a su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones.

Un breve análisis de las funciones y atribuciones de estos organismos en la región permite observar que en la mayoría de los países, a los organismos electorales se les encomiendan tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Sin embargo, en algunos países sólo desempeñan funciones administrativas, en cuyo caso la función jurisdiccional se encomienda a la justicia constitucional, la justicia administrativa o, en algunos casos, la justicia electoral especializada.

Por lo que se refiere a su autonomía funcional y técnica, las constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) por ejemplo, prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales. Asimismo, en todos los países latinoamericanos se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos electorales, en especial, respecto del Ejecutivo, dotándoles expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el respectivo proyecto y emitir algunas normas reglamentarias.

Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos de tiempo atrás, tres de los casos más recientes han ubicado al respectivo tribunal

electoral dentro del poder judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (el cual también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999, en el entendido de que estos dos últimos propiamente tienen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de los organismos electorales y sus miembros, la tendencia ha sido a despartidarizar su conformación y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral, exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto o en las postulaciones, así como previendo la renovación escalonada del órgano.

Por último, en relación con el aumento de sus funciones y atribuciones, en términos generales los organismos electorales están a cargo del registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos. A varios incluso se les ha encomendado también el registro electoral, la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales, el registro y financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, más recientemente, se les han conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la supervisión (incluso, en Uruguay, desde 1996, su organización) de los procedimientos internos de los partidos políticos para

la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, así como, en su caso, la observación electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta (plebiscito, referendos y/o revocaciones de mandato) y la reglamentación de normas legales electorales.

V. COMENTARIOS FINALES

A. Características de las reformas que ya han tenido lugar

En relación con este primer punto me gustaría apuntar tres características:

1. Pese a que las crisis de gobernabilidad era el problema principal a resolver con la mayoría de las reformas que se llevaron a cabo durante el periodo de estudio de este trabajo, lo cierto es que los procesos reformadores pusieron mayoritariamente su acento en tratar de corregir la representación y la participación, y en mucho menor medida la efectividad.

2. Un número importante de reformas se han hecho de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. En efecto, como señalan Colomer y Negretto en su obra *Gobernanza con poderes divididos en América Latina*, en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo con su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen instituciones, no para aumentar la eficiencia social, sino para maximizar su probabilidad

de ganar cargos y ejercer influencia sobre las políticas públicas una vez elegidos.

3. En muchos casos no existe verdadero compromiso con las reformas, hay mucho de “gatopardismo”, y de falta de voluntad de acatar las mismas. Como señala Osvaldo Hurtado (*Elementos para una Reforma Política en América Latina*):

“Frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa”.

4. Pero además de falta de voluntad, en muchos casos existe también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas. Muchas reformas se llevan a cabo sin dar respuesta a preguntas claves como las siguientes: ¿Cuál es el problema que queremos solucionar? ¿Qué soluciones alternativas hay? ¿Cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto? ¿Qué factores condicionan cuáles variables? ¿Cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones? ¿Cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cuál las mismas deben operar? ¿Qué tan viables son políticamente hablando las diferentes opciones? y ¿Qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?

B. Objetivos de la nueva agenda de reforma (el para qué de la reforma)

El objetivo principal de la reforma debe ser buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, entre estabilidad, representación y eficacia. En particular debe buscar:

- Mejorar la estabilidad y eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisión sin descuidar los niveles de supervisión y control.
- Mejorar el desempeño del sistema político a través de un mejor rendimiento de los sistemas presidenciales.

- Lograr un mejor balance entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad, pero poniendo énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad, sin perder en el camino demasiada representación.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesan a la región: (1) la crisis de representación que tiene que ver con el sistema electoral y los partidos políticos; (2) la crisis de rendición de cuentas; y (3) la crisis de eficacia que tiene que ver con el Estado mismo. Hoy, consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, la mayoría de los países latinoamericanos no cuenta con los mecanismos institucionales idóneos para hacer frente a presiones políticas, sociales y económicas severas.

C. Áreas de la nueva agenda de reforma (el qué de la reforma)

En materia de presidencialismo no hay una respuesta única, aplicable a toda América Latina. El análisis debe ser hecho país por país. Existen, como vimos, un abanico de opciones que van desde un "presidencialismo renovado" (Nohlen, mediante ajustes funcionales graduales y progresivos), pasando por la parlamentarización del presidencialismo (Colomer), por fórmulas semipresidenciales, hasta el establecimiento de un régimen parlamentario (Valenzuela y Linz). Yo estoy a favor de ajustes graduales más que de cambios radicales.

En materia de sistemas electorales para el Ejecutivo, estoy a favor de revisar el sistema de ballottage, tener periodos de 4 años con una única posibilidad de reelección inmediata y con elecciones concurrentes y sin elecciones de medio periodo.

En materia de sistemas electorales para el Congreso, estoy a favor de la unicameralidad en los estados unitarios, sistemas electorales mixtos (representación proporcional personalizada), con listas cerradas y bloqueadas.

Regular con mucho cuidado, no con sesgo conservador pero sí cautamente, la adecuada utilización de los mecanismos de democracia directa, para evitar la manipulación de los mismos por las autoridades y para que estos sean un complemento de la democracia representativa y no sustitutos.

Profundizar las reformas en relación con los partidos políticos, en especial aquellas dirigidas a lograr mejores niveles de institucionalización del sistema de partidos, a evitar la fragmentación y multipartidismo extremo (usando barreras legales), a fortalecer a los partidos como instituciones y no meras maquinarias electorales, en materia de democracia interna y financiamiento, así como en lograr una mejor relación con la ciudadanía y la sociedad civil. En materia de financiación hay que buscar mejorar sustancialmente los niveles de transparencia y de rendición de cuentas, las condiciones de equidad en especial el acceso equitativo y gratuito a los medios de comunicación electrónica, buscando

asimismo fortalecer la independencia y autonomía de los organismos electorales y el régimen de sanciones.

D. Pautas y criterios para el proceso de diseño de la nueva agenda de reforma (el cómo de la reforma)

1. Dirección del proceso de reformas. El curso básico del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se quiere como resultado), y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo), debe estar claramente establecido y ampliamente consensuado. Es difícil un proceso de reformas eficientes sin una visión u orientación general coherente. De ahí la importancia de ponerle brújula al proceso reformador para no perder el norte: incrementar la efectividad del régimen político y mejorar al mismo tiempo las condiciones de representación y de gobernabilidad democrática. En la consecución de este objetivo, como ya hemos venido insistiendo, no existen soluciones institucionales generales, aplicables a todos los países por igual. Estamos a favor de reformas contextualizadas y de carácter específico, no referidas a América Latina en general, sino a países concretos.

2. Durabilidad y estabilidad de ciertas líneas principales de acción en lo que se refiere a las reformas políticas e institucionales. Las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales, y no se asienten en un amplio consenso social, están condenadas al fracaso al no responder a este requisito general de durabilidad y estabilidad. En términos de desarrollo, los actores requieren un horizonte de gran estabilidad en cuanto a las reglas del juego.

3. *Progresión con la que esas reformas tienen que llevarse a cabo.* Una vez indicada la dirección que se ha de seguir, hay que avanzar con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes, de forma tal que aunque estos tengan un alcance limitado, sean lo suficientemente firmes para asegurar la ausencia de recaídas. Deben identificarse los puntos críticos en donde inicia el proceso de reformas. Se entiende por puntos críticos aquellos en los cuales una vez consolidadas las reformas se pueden generar procesos auto sostenidos de cambio y de desarrollo institucional. La experiencia comparada aconseja más que cambios radicales, la aplicación de reformas progresivas, graduales, que vayan mejorando la capacidad de funcionamiento de estas instituciones más que sus reemplazos. Sin embargo como advierte Lijphart, no debemos tampoco permitir que la cautela y el conservadurismo limiten nuestra capacidad de reformas creativas y novedosas simplemente por el temor al cambio. El apego a la tradición y al inmovilismo del status quo, como advierte Pilar Domingo (*Una nota sobre el Presidencialismo*) es tan dañino como el cambio excesivo.

4. *Simultaneidad de medidas complementarias.* Las reformas deben inscribirse dentro de un contexto institucional más amplio, en el que se conciban acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido, es interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos concretos que se ofrecen a los actores políticos, para que éstos decidan modificar su comportamiento y ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo.

5. *Contextualización de las reformas.* Las reformas institucionales de carácter político no pueden ser consideradas fuera de su contexto socioeconómico, histórico y cultural. En otras palabras, una misma institución funcionará de forma diferente según el contexto en el que se encuentre. Las evidencias empíricas en materia de reforma política de los últimos años así lo confirman. Una buena ingeniería institucional que sepa responder a las necesidades de cada estructura social es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la permanencia de la democracia. Las condiciones socioeconómicas y culturales en las que las instituciones operan son fundamentales para entender por qué ciertas reglas formales funcionan en un determinado contexto y fracasan en otro. De ahí la importancia de dejar de lado un debate basado en tipos ideales, no contextualizados, que aportan poco o nada.

E. Comentario final

La nueva agenda de reforma que la región necesita en materia política y electoral debe dar respuesta, entre otras, a las siguientes interrogantes:

¿Cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que éstos puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan? ¿Cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad? ¿Cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz? ¿Cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la

desigualdad? ¿Cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, de la desinstitucionalización de la política, a la fragmentación de los partidos, a la captura del estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la lógica perversa binaria, tan característica de América Latina, de bueno o malo, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises. Como lo hemos afirmado a lo largo de este trabajo, está claro que no vamos a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad únicamente vía reforma constitucional o ingeniería institucional. Latinoamérica está llena de ejemplos de cómo intentos de esta naturaleza han fracasado. Sin embargo un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática. En mi opinión, como ya hemos insistido varias veces, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos, y por buscar la calidad del liderazgo político. Los problemas actuales de la democracia latinoamericana no se resolverán si apostamos todo a la ingeniería constitucional. Esta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe pasar por la institucionalización de un sistema de partidos democrático y el fortalecimiento de la calidad del liderazgo político. Tampoco debemos ignorar la importancia de la cultura jurídica y política, que como ya hemos dicho, citando a Lipset, juega un papel muy importante.

Mis más de veinticinco años de estudio, consultoría y asesoría en este fascinante campo, me han llevado a las siguientes conclusiones:

- (i) Las instituciones cuentan, pero su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan;
- (ii) Como ha dicho Robert Dahl, las instituciones cuentan más en países de ingresos medios, como son la mayoría de los latinoamericanos, que en los países muy pobres o en los ricos;
- (iii) No existe ningún "best system" (o mejor sistema ideal). Como bien ha señalado Giovanni Sartori, el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión;
- (iv) Por ello no hay ninguna solución institucional general o "tipos ideales". Por el contrario, como venimos sosteniendo los que estamos a favor de un "institucionalismo contextualizado", toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del país y de cara a la coyuntura en que debe operar;
- (v) Si estamos de acuerdo con Linz en que la calidad del liderazgo cuenta y que la consolidación de la democracia y su perfeccionamiento es un proceso de ensayo y error, entonces es importante mantener la vigencia de la democracia para profundizar las oportunidades del "aprendizaje democrático". En otras palabras, si creemos que la democracia es capaz de corregirse a sí misma, entonces los problemas de la democracia deben ser resueltos siempre con más democracia, nunca con menos; con mejor calidad de la política, no recurriendo a la

antipolítica; fortaleciendo a los partidos políticos, nunca buscando su debilitamiento.