

EL PODER LEGISLATIVO
EN LAS DEMOCRACIAS
CONTEMPORÁNEAS

**EL PODER LEGISLATIVO
EN LAS DEMOCRACIAS
CONTEMPORÁNEAS**

Ponencias presentadas en el Primer Coloquio
Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y
Letrados Parlamentarios. Ixtapan de la Sal, Estado de
México, 21 al 23 de marzo de 2002.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Primera edición: septiembre de 2002
© Senado de la República, LVIII Legislatura
Congreso del Estado de México, LIV Legislatura
Asociación Mexicana de Institutos y Organismos
de Estudios e Investigaciones Legislativos.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Presentación	7
José Ramón Arana Pozos	
CONFERENCIAS MAGISTRALES	11
<i>Parlamentarismo y consolidación democrática</i>	13
Gabriel Negretto	
<i>El papel del Congreso mexicano en la Reforma del Estado</i>	25
Jaime Cárdenas García	
MESA REDONDA	
PARLAMENTARISMO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA	45
<i>Una valoración del Poder Legislativo</i>	47
Beatriz Paredes Rangel	
<i>El papel de las legislaturas en la transición democrática</i>	55
Benito Nacif	
<i>Consolidación democrática</i>	61
Alonso Lujambio	
<i>El renacimiento de la división de poderes y la transición inconclusa en México</i>	69
Martí Batres	
<i>Reflexiones para fortalecer al Congreso</i>	75
Luis Carlos Ugalde	
MESA REDONDA	
LA CRECIENTE IMPORTANCIA DEL PODER LEGISLATIVO: EXPERIENCIAS NACIONALES	81
<i>La tarea del Parlamento chileno en la recuperación de la democracia</i>	83
Eduardo Dockendorf	

<i>Los cuatro pilares del poder de la Legislatura en Estados Unidos</i>	91
Robert Carr	
<i>Aspectos del Poder Legislativo en Brasil</i>	95
Adelor Vieira	
<i>La convergencia de poderes en Europa</i>	99
Pierre Fauchon	
CONFERENCIAS MAGISTRALES	103
<i>El Congreso mexicano después de la alternancia</i>	105
Manuel Alcántara	
<i>Parlamentarismo y presidencialismo: contrastes y perspectivas</i>	121
Joseph M. Colomer	
MESA REDONDA	
DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS: EL RETO DE LA SEGURIDAD	131
<i>Los desafíos en seguridad</i>	133
Arturo Valenzuela	
<i>Una agenda para la seguridad democrática</i>	143
Gerardo Le Chevalier	
<i>Seguridad ciudadana vs exclusión social</i>	149
Ma. Irene Fernández	

PRESENTACIÓN

Del 21 al 23 de marzo de 2002, se llevó a cabo el Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios, convocado por la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, siendo anfitrión la LIV Legislatura del Estado de México, a través del Instituto de Estudios Legislativos. El evento contó con el apoyo del Gobierno del Estado de México, las Universidades del Estado de Nueva York, la Autónoma del Estado de México y los Institutos de Administración Pública y Electoral de esta entidad.

El tema central fue: el Poder Legislativo en las democracias contemporáneas.

Presidió el acto inaugural el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas, quien destacó la importancia del coloquio y agregó que corresponde a las instituciones convocantes preservar y transmitir el conocimiento en la materia, para conformar una plataforma académica que se encamine a modernizar y fortalecer el trabajo legislativo de los Congresos.

En la primera conferencia: *Parlamentarismo y consolidación democrática*, el doctor Gabriel Negretto, de la Universidad de Columbia, Nueva York, destacó tres aspectos: primero, para aumentar la eficacia en el régimen presidencial, el diseño constitucional debe prever tres puntos: el reconocimiento de la pluralidad, la transparencia en el ejercicio de gobierno y la rendición de cuentas; segundo, que el cambio en la forma de gobierno modificará el régimen presidencial, pero no lo hará desaparecer y, tercero, que el principal cambio provendrá del traslado de pautas del sistema parlamentario al presidencial, lo que modificará la lógica del poder.

Por su parte, el doctor Jaime Cárdenas, en *El papel del Congreso mexicano en la Reforma del Estado*, hizo una reseña del régimen político nacional a

partir de 1929, y subrayó cómo esa evolución se concretó en reformas electorales.

En la mesa redonda: Parlamentarismo y consolidación democrática en América Latina, La diputada Beatriz Paredes Rangel, Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comentó que el enriquecimiento de la condición ciudadana es requisito indispensable para la consolidación de la democracia, entendida ésta como producto de un proceso de cultura democrática.

El doctor Benito Nacif, en su intervención: *El papel de las legislaturas en la transición democrática*, sostuvo que los parlamentos, en democracias sólidas, tienden a asumir papeles diferentes, no son legislaturas proactivas sino reactivas, su papel es de poca contribución en el cambio legislativo. Aclaró que la excepción es el caso norteamericano.

El maestro Alonso Lujambio abordó el tema *Consolidación democrática* y manifestó lo relativo a los indicadores para medir esta consolidación, tanto en sentido positivo como negativo y puntualizó que la suerte de la clase política es el futuro de la clase legislativa. Por tanto, el futuro de la consolidación democrática está en manos de la clase política.

En *El renacimiento de la división de poderes y la transición inconclusa en México*, el diputado Martí Batres hizo énfasis en que la transición a la democracia no inició ni mucho menos concluyó el 2 de julio del 2000, mientras que el doctor Luis Carlos Ugalde lanzó a la meza la siguiente idea contextual: "Tenemos un problema de democracias, que no rinden cuentas".

En la segunda mesa de trabajo con enfoque internacional, y el tema: La creciente importancia del Poder Legislativo: experiencias nacionales, expuso en primer lugar el doctor Eduardo Dockendorff (Chile), quien realizó un análisis de su país; advirtió que la estabilidad del gobierno chileno proviene del ejercicio de 12 años de la «concertación» que basó su desarrollo en el crecimiento con equidad a partir de cuatro puntos: crecimiento económico, disminución de la pobreza, aumento del empleo y reducción del desempleo.

El ex diputado Robert Carr (Estados Unidos), se refirió a los cuatro pilares que sostienen el poder del Congreso en su país: El poder económico; todo gasto es aprobado; por el Congreso, lo cual impide cualquier discrecionalidad presidencial fuera del presupuesto aprobado; exigir el testimonio público para hacer comparecer a funcionarios cuando así se solicite, para reunir información que garantice la transparencia y el suficiente apoyo técnico de expertos que le dan estabilidad y profundidad a las decisiones del Congreso.

A su vez, el diputado Adeloir Vieria (Brasil), afirmó que el Poder Legislativo, después del de Dios, es el más fuerte en la Tierra.

El senador Pierre Fauchon (Francia), advirtió las diferencias que existen respecto de las condiciones legislativas en los distintos ejemplos que se presentan, pero de los cuales se pueden extraer dos grandes líneas de análisis: la tecnodemocracia y la transparencia.

En la conferencia magistral El Congreso mexicano después de la alternancia, el doctor Manuel Alcántara (España), expuso que históricamente el Poder Legislativo ha sido ninguneado por el excesivo peso del Ejecutivo, interrupciones autoritarias y el peso de la matriz populista frente a la participación política. En su análisis, fruto de una investigación sobre 125 diputados federales de la actual legislatura mexicana, encontró: a) Plena diferenciación ideológica entre los tres principales partidos políticos; b) Clara diferenciación sociológica entre los diputados; c) Relativa baja calidad legislativa de los diputados (falta de capacidad política).

En tanto, en la conferencia *Presidencialismo y parlamentarismo: contrastes y perspectivas*, el doctor Joseph M. Colomer (Estados Unidos) afirmó que ha crecido el modelo presidencial con ciertas características, así como que este régimen no es la peor forma de gobierno; puede evolucionar, dijo, hacia la división de poderes con elecciones separadas y cooperar con representación mayoritaria.

La cuarta mesa abordó el tema Democracias contemporáneas: el reto de la seguridad. El doctor Arturo Valenzuela, de la Universidad de Georgetown, Washington, subrayó que en la actualidad los sistemas democráticos están en ascenso y tienen como piedra angular el concepto de soberanía popular. Sin embargo, consideró, se requieren más políticas públicas que garanticen la seguridad nacional y personal. En tanto, el doctor Gerardo Le Chevalier (El Salvador) puntualizó que la seguridad humana tiene como objeto al individuo, no al Estado, y la diputada María Irene Fernández (Argentina) refirió que la seguridad se forma por el respeto al ciudadano y a la estructura legal que ofrece las garantías para su desarrollo.

Diputado José Ramón Arana Pozos
*Presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y
Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*

CONFERENCIAS MAGISTRALES

PARLAMENTARISMO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

GABRIEL NEGRETTO*

En la última década se ha producido un giro muy importante en el debate académico sobre los principios que deberían regir las reformas constitucionales en América Latina.

El centro de la discusión no versa ya, como en los años setentas, sobre si es conveniente o no pasar de un régimen presidencial a uno parlamentario, sino sobre aspectos específicos del diseño constitucional bajo los cuales los regímenes presidenciales podrían mejorar, tanto en su funcionamiento como en su calidad.

Se ha pasado, en resumidas cuentas, de una discusión acerca de cuál es la mejor forma de gobierno en las democracias latinoamericanas, a una discusión sobre los principios particulares que pueden permitir a un régimen presidencial gobernar en forma efectiva, asegurar el pluralismo representativo, la transparencia de las decisiones y la rendición de cuentas de los representantes.

Las razones fundamentales de este giro han sido tanto teóricas como prácticas: en primer lugar, dado que existe una enorme variedad de diseños, tanto en regímenes presidenciales como parlamentarios, no todos conducentes a los mismos resultados en términos de buena gobernabilidad, es razonable enfocarse en aquellos aspectos que les permiten fortalecer o debilitar su funcionamiento y su calidad democrática.

* Es abogado por la Universidad de Buenos Aires. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia, en Nueva York. Actualmente es profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas y Director de la Revista *Política y Gobierno*.

Por otra parte, dado que un cambio general de régimen o forma de gobierno va en contra de los intereses personales y partidarios de aquellos actores que están acostumbrados al sistema constitucional establecido, se ha considerado conveniente concentrarse en las reformas que, dentro de un régimen presidencial, dentro de un régimen de separación de poderes, harían posible la mejor gobernabilidad democrática.

Voy a partir de la base de que los regímenes presidenciales en América Latina están aquí para quedarse, que no hay ni va a haber una reforma fundamental en cuanto a cambio de régimen político.

Pero aun así, quisiera compartir con ustedes una serie de reflexiones en torno de la importancia que tiene el debate sobre parlamentarismo y presidencialismo, como objeto de inspiración para reformas constitucionales en América Latina.

Mi propuesta central consiste en analizar cómo ciertas características deseables de los regímenes parlamentarios pueden trasladarse hoy a los regímenes presidenciales, sin alterar la lógica de separación de poderes que caracteriza a este tipo de sistema.

Este planteamiento surge a partir de que a finales de los años setentas, varios autores comenzaron a señalar al presidencialismo como uno de los principales responsables de la quiebra de las democracias en la región.

El argumento central fue que los regímenes presidenciales generan una estructura de incentivos proclives al conflicto político. A través de elecciones como las presidenciales, en las que se compite por un solo cargo, se genera una competencia muy tensa entre partidos, que resulta en ganadores absolutos y perdedores absolutos, es decir, el partido de gobierno controla al Ejecutivo y el partido de oposición carece de influencia.

En segundo lugar, las elecciones separadas de Presidente y Congreso generan la posibilidad de gobiernos divididos, en los cuales el partido del Presidente carece de mayoría en una o ambas cámaras, lo que a su vez genera conflictos en cuanto a cambios legislativos iniciados por el Ejecutivo que carecen de apoyo por parte de la legislatura.

Se suma a ello la idea de que los regímenes presidenciales otorgan al Presidente y a los legisladores funciones fijas. En caso de conflicto no existe ningún mecanismo institucional de resolución, por lo que todas las reformas legislativas importantes, para las que el Ejecutivo no tenga el apoyo de la legislatura, generarán parálisis y bloqueo y en circunstancias de crisis esto puede dar lugar a salidas extraconstitucionales, como las que ocurrieron en Sudamérica en los años setentas: la intervención de dictaduras militares que ponen fin al régimen democrático.

Esta prédica tuvo bastante éxito en la academia en los años ochentas y no solamente en la academia sino, incluso, en varios proyectos de reforma constitucional, como los que se iniciaron en Argentina en 1987 y en Brasil en 1988.

El de Brasil es, quizá, el caso más interesante para analizar, porque fue el único de los procesos de reforma constitucional en América Latina que estuvo a punto de transformar su régimen presidencial en uno parlamentario, o más bien semipresidencial, como era la propuesta parlamentarista que, en el último momento, a tres meses de culminar el proceso de reforma constitucional, perdió por cien votos en la asamblea.

Entre las evidencias que se encontraban para sostener los argumentos acerca de los efectos negativos de los regímenes presidenciales, empiezan a surgir también estudios que argumentan, con base fáctica, con base en datos, que los regímenes parlamentarios sobreviven más tiempo que los presidenciales y que las democracias parlamentarias sobreviven más que las presidenciales.

A esto siguió una contracrítica, sobre todo a fines de los ochentas y principios de los noventas, que comienza a revisar el argumento sobre la deficiencia del presidencialismo. Esta crítica se basa fundamentalmente en dos aspectos: el primero es que no todos los regímenes presidenciales son iguales. Por ejemplo, si un problema del régimen presidencial es que las elecciones separadas pueden llevar a gobiernos divididos, no todos los regímenes presidenciales tienen sistemas electorales que promueven gobiernos divididos. Existen regímenes presidenciales, como el de Costa Rica, con elecciones concurrentes de Presidente y Congreso, con sistema de elección a pluralidad del Presidente, que tienden a generar al partido del Presidente mayorías sustantivas de apoyo en la legislatura.

En segundo lugar, si el argumento con respecto al parlamentarismo es que permite una mejor gobernabilidad porque desactiva el conflicto político en la medida en que no genera ganadores absolutos como en la competencia presidencial, esto no es cierto, porque hay regímenes parlamentarios que se rigen por sistemas electorales mayoritarios, como los de Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, que son sistemas proclives al conflicto, en la medida en que el partido que gana una pluralidad de sufragios en la elección es el partido que forma gobierno y es el partido que domina la agenda legislativa, con exclusión absoluta de la oposición mientras dure su predominio.

Por otra parte, la evidencia empírica que se había mostrado originariamente sobre las debilidades del presidencialismo y de la mayor capacidad de sobrevivencia de los regímenes parlamentarios, también comienza a ser cuestionada. Se argumenta que los regímenes presidenciales son predominantes

en el tercer mundo, pero que es por razones distintas a la institucional —por razones económicas y culturales, por ejemplo— que la democracia tiende a durar menos. Es decir, no es el presidencialismo la razón por la cual esto ocurre.

Los últimos estudios, más sofisticados, han demostrado que las democracias parlamentarias sobreviven más tiempo que las presidenciales. Sin embargo, esto no se aplica para todas las democracias parlamentarias. Por ejemplo: se ha comprobado que entre 1874 y 1999, de todos los regímenes del mundo que han adoptado sistemas parlamentarios de tipo mayoritario, donde el partido que gana la pluralidad en las elecciones forma gobierno con exclusión de cualquier otro partido, ha sobrevivido el 42%. En cambio, de los regímenes presidencialistas ha sobrevivido el 55%. Sin embargo, de los regímenes parlamentarios proporcionales, es decir, con sistemas electorales de representación proporcional y esquemas multipartidistas, ha sobrevivido el 69%.

Esto significa que, desde la vivencia empírica, los regímenes parlamentarios tienden a sobrevivir más que los presidenciales, pero esto no se aplica a todos. Se aplica con mayor efectividad a los regímenes parlamentarios con esquemas de representación proporcional y formatos multipartidistas.

A partir de esto, existe hoy el debate sobre cuáles son las razones por las que los regímenes parlamentarios, en especial de tipo pluralista con representación proporcional y formatos bipartidistas, pueden ser mejores para sustentar la gobernabilidad de un régimen democrático.

Lamentablemente, no existe hasta ahora una teoría que haya sido aceptada. Yo quisiera proponer una serie de hipótesis y sugerir que es posible trasladar a un régimen presidencial la lógica de un régimen parlamentario multipartidista, sin por ello afectar la estructura de separación de poderes.

Hay dos elementos de un sistema parlamentario de tipo multipartidista que resultan atractivos desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática: en primer lugar, el de la dimensión electoral (la existencia de reglas inclusivas, de sistemas de representación proporcional para la elección de legisladores que incentivan la formación de esquemas multipartidistas de colaboración y de acuerdos). En segundo lugar —y este es el enfoque que quiero dar a esta reflexión— el de la dimensión de la relación entre poderes. Debemos notar diferencias sustantivas entre un régimen parlamentario y un régimen presidencial que nos pueden dar alguna clave de por qué los regímenes presidenciales son más problemáticos que los parlamentarios.

Los regímenes parlamentarios generan una mejor integración entre la Legislatura y el Ejecutivo en materia de construcción del gobierno. En un régimen parlamentario los gobiernos se forman y perduran con el apoyo de

la mayoría legislativa, es decir, hay una integración mucho más cercana en materia de formación y conducción de gobierno que en un régimen presidencial típico, en el cual el Ejecutivo es independiente de la Legislatura en materia de formación y conducción del gobierno, esto es, nombra y remueve a los ministros con libertad.

Desde el punto de vista de las decisiones legislativas, que es uno de los aspectos más importantes de las decisiones cotidianas de cualquier régimen constitucional, es preciso notar que en un régimen parlamentario no existe capacidad de bloqueo mutuo entre poderes. El Ejecutivo no tiene poder de veto y cuando existen segundas cámaras, incluso en regímenes federales como Alemania o Canadá, éstas no tienen poderes equivalentes a la Cámara Baja. Además, está el hecho de que la Cámara Baja es la única que colabora en la formación de gobiernos y eventualmente en forzar su renuncia a través de mociones de censura. En materia de legislación ordinaria, los Senados no tienen capacidad de veto equivalente, funcionan como cámaras revisoras, con lo cual se disminuye el obstáculo fundamental que existe en los regímenes presidenciales típicos, sobre todo en Estados federales, para aprobar la legislación.

Esto quiere decir, también, que las mayorías legislativas que se forman en un régimen parlamentario tienen mayor capacidad de decisión que en un régimen presidencial.

Finalmente, es preciso notar algo que a veces pasa desapercibido en esta comparación entre presidencialismo y parlamentarismo: el hecho de que a pesar del nombre, los regímenes parlamentarios no necesariamente —o más bien, muy raramente— generan Ejecutivos débiles.

En un régimen parlamentario, por el mero hecho de que frente a una pieza de legislación importante el Ejecutivo pueda amenazar con su renuncia y eventualmente —si es que tiene el poder— con la disolución del Congreso (y así afectar la suerte de los mismos legisladores, muchos de los cuales comparten carteras en el gabinete), hace que los legisladores sean mucho más disciplinados y mucho más proclives a prestar apoyo en circunstancias críticas de lo que son los legisladores en un régimen presidencial, en donde el Ejecutivo dura por un tiempo fijo y no corre el riesgo de terminar anticipadamente por censura de la Legislatura o, eventualmente, por una disolución de la misma como reacción del Ejecutivo.

También existen varios instrumentos, en el régimen parlamentario, que permiten al Ejecutivo controlar la agenda de los legisladores. Es común que los Ejecutivos puedan dar prioridad a las leyes enviadas por ellos mismos, que se suspenda toda discusión sobre otros asuntos en tanto se decide sobre la ley que envía el Primer Ministro. Asimismo, se permite introducir enmiendas en cualquier momento del debate.

Todo ello para no hablar de otros instrumentos mucho más drásticos, como los que existen en otros regímenes parlamentarios reformados a partir de la Segunda Guerra Mundial, en donde, por ejemplo, los Ejecutivos pueden someter leyes a la aprobación por un sí o por un no de la Legislatura, sin la posibilidad de introducir enmiendas. Esto no es la regla en los regímenes presidenciales y mucho menos en los regímenes presidenciales típicos, que se fundan en el modelo de frenos y contrapesos de la Constitución Americana.

Los presidentes en un régimen presidencial típico son, efectivamente, más poderosos en materia de formación y conducción del gobierno, pero son relativamente débiles en materia legislativa. Solamente tienen la capacidad de vetar, de impedir que se produzcan cambios, pero no de promoverlos.

¿Cuál es la situación en América Latina? Aquí me quisiera remontar al punto de partida original, que es el sistema de frenos y contrapesos, basado en la Constitución Americana.

Hay dos elementos de este sistema, heredados en el siglo XIX a América Latina, que son importantes de señalar para entender cómo se han producido las reformas en nuestra región. El primer elemento es un sistema electoral que promueve la representación de intereses distintos en cada rama de gobierno. Presidente, diputados y senadores, deben tener una relación distinta con el electorado: el presidente es elegido con una base electoral nacional, los senadores con una base territorial estatal o provincial y los diputados con una base distrital menor. Esto lleva a que ninguna de las ramas del poder presente una representación idéntica de intereses políticos o sociales.

El segundo elemento, que complementa el esquema tradicional de frenos y contrapesos, consiste en que cada una de las ramas cuenta con un poder igual, o prácticamente igual, de bloquear las decisiones de las otras ramas de poder en caso de falta de acuerdo.

En el sistema típico lo que tenemos es un Senado con representación distinta pero con poderes idénticos a la Cámara Baja para negar la aprobación a cualquier proyecto de ley.

Tenemos, a la vez, un Presidente con poder de veto para impedir cambios legislativos muy fuertes. Originariamente, este era un veto que solamente podría ser superado por las dos terceras partes del voto de cada una de las cámaras del Congreso, lo que dificulta tremendamente la posibilidad de superar un bloqueo del Ejecutivo en el caso de que éste quiera preservar la legislación existente y que a su vez le da la capacidad de que, con la alianza de una tercera parte de los legisladores en cualquiera de las cámaras, pueda preservar el *status quo*.

Finalmente, este sistema se completa con un esquema de elecciones no concurrentes, de renovaciones parciales, de bases de representación distinta.

Tenemos entonces un sistema institucional en el cual las diferentes ramas del poder representan distintos intereses políticos y sociales; se crea un sistema de decisiones en el cual, sin el acuerdo de todos los actores decisivos (Presidente, Senado, Cámara de Diputados), no se pueden producir cambios de legislación.

Este sistema fue adoptado originariamente por las virtudes que ya habían señalado Madison y sus aliados federalistas en la Convención de Filadelfia y, posteriormente, en los artículos federalistas.

Básicamente se adoptó con la idea de prevenir el monopolio de un solo partido, prevenir el monopolio de poder y los partidos hegemónicos, y hacer posible una forma de gobierno consensual. Sin embargo, es justamente este esquema tradicional el principal responsable de los conflictos entre poderes, de las situaciones de parálisis y del problema de los cambios legislativos que se tornan lentos, costosos o, en última instancia, imposibles.

En países como los de América Latina, donde las reformas a gran escala en materia social, política y económica son urgentes, necesarias y muchas veces deseables, los elementos centrales de este esquema han sido percibidos desde antaño —diría que desde el comienzo del siglo xx— como elementos que pueden conducir a riesgos institucionales muy serios, razón por la cual vemos que el esquema tradicional de frenos y contrapesos fue reformado en dos sentidos.

En primer lugar, tratando de evitar la posibilidad de gobierno dividido, a través de reglas electorales (como por ejemplo las elecciones concurrentes de Presidente y Congreso, la elección de Presidente a pluralidad de sufragios, la generación de sistemas de elección por lista que transfieren a los líderes partidarios el control sobre los candidatos que van a ser incluidos en las mismas), a fin de generar elecciones en las que el partido del Presidente cuente con una mayoría sustantiva y además con una mayoría cohesiva y disciplinada que lo apoye en la implementación de una agenda. Sistemas que se acercan a este esquema hoy en día, en América Latina, son las Constituciones de Costa Rica, Honduras, Paraguay y República Dominicana.

Una segunda alternativa de diseño, tendiente a evitar los problemas de bloqueo, conflicto y parálisis que producen los sistemas presidenciales en su versión tradicional, ha sido concentrar en el Ejecutivo suficiente poder legislativo como para promover cambios de legislación, aun cuando no cuente con el apoyo del Congreso. Esto se hace dotando al Presidente de poderes legislativos de decreto. Éste es el caso, por ejemplo, de las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

No cabe la menor duda de que entre estas dos alternativas la más indeseable es, claramente, la de concentrar tanto poder en el Ejecutivo, es decir,

permitirle que implemente una agenda política aun cuando no cuente con el apoyo del Congreso. Si esta es la alternativa, mejor es promover mayor congruencia en las ramas de poder, de modo tal de que se eviten los conflictos. No cabe duda al respecto.

Sin embargo, no para todos los países es conveniente la idea de un gobierno unificado, es decir, de un gobierno donde tengamos mayorías absolutamente compatibles entre Presidente y Congreso. Por dos razones: en primer lugar, porque hay países cuya estructura política y social es compleja y plural y no admiten la posibilidad de que la representación se unifique de manera tal que se supriman alternativas posibles de expresión, tanto política como social.

En segundo lugar, porque en América Latina el problema no ha sido sólo la parálisis, también ha sido el despotismo y la arbitrariedad de ciertos partidos en el poder. Por ejemplo, pensando en la reforma constitucional en México, la idea de promover un gobierno unificado puede resultar un poco irónica. Después de haber vivido durante 70 años bajo un régimen hegemónico, que controló todas las ramas del poder, postular una reforma tendiente a producir un gobierno unificado puede resultar, más que irónica, quizá ridícula.

En razón de esto, creo que una tercera alternativa —y ésta es la que quiero postular como reflexión— es la de mantener el pluralismo representativo (admitir la posibilidad de gobiernos divididos, incluso con elecciones concurrentes, con sistemas electorales permisivos, formatos multipartidistas), en tanto y en cuanto las relaciones entre ramas de poder se rijan por principios análogos a los que rigen en un régimen parlamentario, lo cual pasa fundamentalmente por la disminución de la capacidad de bloqueo entre poderes.

Varias reformas en América Latina han apuntado a este tipo de alternativas, como la de disminuir los poderes de bloqueo de los Senados. En las Constituciones de Bolivia y Uruguay, por ejemplo, frente a un conflicto entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, éste se resuelve por una sesión conjunta de ambas cámaras. Esto significa que, siendo más numerosa la Cámara de Diputados, tiende a predominar sobre la de Senadores.

Hay otros regímenes, como el de Paraguay y en parte también el de México, que excluyen al Senado de la decisión sobre ciertas materias, como el presupuesto.

Estas reformas, creo, son deseables, como es deseable pensar que en regímenes unitarios o en países donde no existe una heterogeneidad social, étnica o cultural importante, no es necesaria siquiera la existencia de Senadores, es decir, un régimen de congreso unicameral es perfectamente compatible con un régimen democrático y, además, es mucho más conducente a decisiones efectivas en el régimen presidencial.

Para los regímenes federales, inevitablemente se requiere la existencia de Senados con representación distinta a la que tiene una Cámara de Diputados, pero esto no quiere decir que los Senados tengan que tener un poder de veto equivalente o poder de concurrencia con la Cámara Baja, en todas las áreas de legislación.

En aquellos temas que afecten directamente la distribución territorial del poder, es perfectamente lógico que el Senado tenga poderes de igualdad con la Cámara de Diputados, pero en aquellos casos en que se trate de políticas nacionales que no tengan que ver con la distribución territorial de poder es posible pensar que una reforma en ese sentido sería deseable, como ocurre en los regímenes parlamentarios.

Ese es el caso de Alemania, donde la Cámara de Senadores no tiene poderes equivalentes a la Cámara Baja, excepto en aquellas materias que afectan el poder de los estados. Lo mismo ocurre en Canadá y en la India, que tiene un régimen parlamentario en el contexto de un Estado federal.

Por otra parte, tenemos la disminución de los poderes de veto del Ejecutivo. Un veto cuya superación está sujeta al voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras, es un poder que le confiere al Ejecutivo toda la capacidad para impedir —e incluso de impedir con el auxilio de autores minoritarios—, lo cual va en contra de principios elementales de legitimidad democrática y de eficacia, toda vez que no es razonable que ante un cambio legislativo aprobado y deseado por una mayoría legislativa el Presidente tenga un poder de impedir tan alto. Por ello es necesario pensar en reglas más bajas de superación del veto, como por ejemplo tres quintas partes, en vez de dos terceras partes o, incluso, que en ciertas áreas de la legislación solamente la Cámara de Diputados deba de intervenir para la superación del veto. Si es que se aceptara un sistema de bicameralismo diferenciado como el que acabo de proponer, también sería más coherente con una nueva visión de la separación de poderes en los regímenes presidenciales latinoamericanos.

Hay que anotar al respecto que muchas reformas constitucionales recientes se han orientado precisamente a disminuir los poderes de veto del Ejecutivo. La Constitución brasileña pasó de requerir dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso, a requerir simplemente una mayoría absoluta. También lo hizo Colombia y se han mantenido reglas bajas de superación de veto en las constituciones de Perú y de Costa Rica.

Finalmente, sumada a la necesidad de disminuir la capacidad de bloqueo del Ejecutivo —en la lógica de promover una mayor integración y cooperación entre poderes— se encuentra la de dotar al Presidente de una mayor capacidad de promover cambios legislativos en circunstancias críticas. Desde luego, no

bajo la forma de poderes legislativos de decreto, como existe en Argentina, Brasil, Chile, Perú o Colombia, sino bajo la forma de poderes de control de agenda de menor intensidad, como por ejemplo, la de poder promover una ley ante la Legislatura que deba tener tratamiento prioritario en un periodo determinado, incluso con la posibilidad de que, de no ser aprobada en el plazo determinado constitucionalmente, esa ley quedara aprobada tal como fue propuesta por el Ejecutivo.

Instrumentos de este tipo existen hoy en día en Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile, y se están incluyendo cada vez más en las últimas reformas constitucionales de otros países.

En la medida en que este tipo de instrumentos se incluyan como compensación a una menor capacidad del Ejecutivo de impedir y por lo tanto lo doten de una mayor capacidad de promover cambios legislativos, nos iremos acercando a una lógica de integración y de cooperación de poderes similar a la que rige en regímenes parlamentarios.

El problema del presidencialismo —y esto se aplica de alguna manera a las discusiones sobre la reforma de la Constitución en México—, no es necesariamente el de debilitar al Presidente y fortalecer al Congreso.

Si tuviéramos que pensar en un esquema de reformas deseables, deberíamos pensar en los elementos señalados: disminución de poderes de bloqueo de los Senados y del Ejecutivo y, a la vez, dotar al Presidente de mayor poder de agenda, sobre todo para promover cambios legislativos en circunstancias críticas.

Un último elemento, importante en tanto fue incluido en la propuesta de reforma que lanzó en su momento el Presidente Fox, es la idea de integrar mejor al Ejecutivo y al Legislativo en materia de formación y conducción del gobierno, al someter el nombramiento de los Secretarios de despacho a la ratificación del Congreso.

Incluso es posible pensar en ir más allá, como han ido muchas reformas constitucionales en América Latina, al incluir mecanismos de censura. Este es un tema bastante complicado, que requiere de mayor reflexión, en la medida en que la censura sin la ratificación no es del todo efectiva.

La censura sin ratificación solamente permite poderes negativos en manos del Congreso. En cambio, la censura con ratificación permite que el Congreso se haga corresponsable en el caso de censurar ministros y promover su destitución.

Hoy en día, en América Latina existe una gran cantidad de reformas constitucionales que han optado por los mecanismos de censura, pero no por los de ratificación.

En México se ha propuesto la ratificación de los Secretarios, sin mencionar el esquema de censura. Creo que de unir ambos elementos tendríamos un

esquema de mayor integración y colaboración de poderes en esta área de formación y de conducción del gobierno.

Si a esto se sumaran los demás elementos que comenté en materia de decisiones legislativas, se podría ir hacia un esquema similar al que he señalado.

Quisiera concluir diciendo que todas estas reflexiones son de tipo normativo, de tipo y sentir académico, acerca de lo que se puede hacer, de lo que se debería hacer o de hacia dónde sería deseable conducirse en materia de reformas constitucionales.

Pero como soy politólogo y estudio también los procesos desde el punto de vista empírico, debo decir, además, que las reformas constitucionales no se producen —por parte de los actores políticos— primeramente para incrementar la eficiencia del sistema, sino que se hacen para satisfacer intereses personales y partidarios, muchas veces de corto plazo, razón por la cual todas estas recetas (pasar de un régimen presidencial a uno parlamentario o reformar al presidencialismo), pueden caer en saco roto (y normalmente caen en saco roto) porque las reformas, insisto, no se producen con criterios teóricos o normativos.

De todas maneras, creo que una discusión de aspectos puntuales es mucho más fructífera que pensar en los cambios de régimen o de forma de gobierno como se pensaba en los años setentas y ochentas. La discusión sobre si conviene o no pasar a un régimen parlamentario de cierto tipo, como el régimen parlamentario pluralista de representación proporcional y formato multipartidista no va a producir una reforma, aun cuando sea conveniente.

Y no se va a producir, en primer lugar, porque los Ejecutivos, aquellos que controlan la presidencia en el momento de una reforma o aquellos que esperan controlar la presidencia en las elecciones futuras, carecen de interés y tienen el poder para impedir cambios de este tipo.

En segundo lugar, también es cuestionable hasta qué punto los legisladores de un régimen presidencial tienen interés real en pasar a un régimen parlamentario. Si lo que dije es cierto —y creo que lo es—, que en un régimen parlamentario el Primer Ministro tiene mucho más poder de controlar la agenda legislativa del que tiene un Presidente, lo que menos quiere un legislador de un sistema presidencial es enfrentarse a un Primer Ministro.

Cabe señalar que las reformas constitucionales en América Latina se han dado por medio de acuerdos que representan intereses partidarios plurales, es decir, que requieren el consenso de varios actores y en donde se logró un equilibrio en la relación de fuerzas del partido del Presidente y de la oposición, lo que ha ido incrementando las fórmulas institucionales de carácter

pluralista —muchas de ellas incluidas en este esquema— para hacer del presidencial un régimen de mayor integración y cooperación entre poderes.

Los procesos de reforma que han llevado a mecanismos de censura parlamentaria, que han llevado a la disminución de poderes de veto del Ejecutivo, a veces compensándolo con mayores poderes de agenda, han dado como fruto reformas pluralistas que han incluido a varios partidos en los acuerdos.

No ha ocurrido así en aquellos casos en que las reformas constitucionales se realizaron donde el partido del Presidente controlaba la mayoría e imponía unilateralmente los cambios, como ocurrió en Perú en 1993 o en Venezuela en 1999.

Dicho esto —y con las salvedades a que aludí acerca de los obstáculos prácticos que generaría una receta académica sobre cómo reformar una Constitución—, quisiera finalizar insistiendo en la vigencia de los principios que he mencionado, sobre todo en pos de crear un sistema que, al igual que un régimen parlamentario pluralista, genere mecanismos de decisión efectivos y reglas electorales inclusivas, representativas de la pluralidad de intereses de la sociedad.

Creo que ello serviría como objeto de reflexión para pensar en cómo evitar los dos grandes males que ha sufrido América Latina desde su nacimiento: por un lado la parálisis, y por el otro el despotismo.

EL PAPEL DEL CONGRESO MEXICANO EN LA REFORMA DEL ESTADO

JAIME CÁRDENAS GARCÍA*

El tema de mi exposición versa sobre el papel del Congreso en la conclusión de la transición a la democracia en México, es decir, el rol que tiene que jugar el Poder Legislativo, el Congreso federal y los Congresos locales, en el fin de la transición a la democracia o, como algunos lo han señalado, en la consolidación democrática.

Me voy a permitir hacer la exposición a partir de una breve mención sobre cómo el régimen político mexicano ha ido evolucionando a partir de 1929, cómo en esa evolución han sido muy importantes las reformas electorales, cuál es el mérito y demérito de las últimas reformas electorales, principalmente la de 1996, y qué se podría esperar en una futura reforma del Estado, respecto al tema electoral, para modificar la legislación mexicana.

Después haré una reflexión sobre si los Congresos mexicanos han asumido su papel histórico en este proceso de transición a la democracia, los retos que debe vencer el Congreso en México para concluir la transición, las distintas visiones que sobre el cambio político en México tienen los partidos políticos y los grupos parlamentarios más relevantes del país, cómo las coyunturas electorales —tanto las nacionales como locales— impiden a veces los acuerdos políticos para arribar a nuevas instituciones y reglas, el papel que debería tener el Congreso (un papel más propositivo y proactivo y menos reactivo, es decir, cómo el Congreso puede ser o dejar de ser el acompañante de la transición para transformarse en el motor de la misma o de la consoli-

*Es Profesor de la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

dación democrática en México) y hablar, sobre todo, de las dos características claves que tiene todo Congreso para este proceso de transición a la democracia.

El Congreso, como ningún otro órgano del Estado o poder del Estado, tiene un carácter ad hoc para un cambio democrático: su carácter representativo, su carácter plural y, además, que puede transformar los acuerdos políticos en nuevas reglas, en nuevas instituciones políticas.

Es decir, el Congreso podría ser este motor de la transición. No ha asumido hasta el momento ese rol histórico que podría desempeñar por sus características de pluralidad, por sus características de publicidad y de apertura y porque puede hacer de los acuerdos políticos nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas normas. Creo que es el ámbito privilegiado para que en México concluya la transición a la democracia.

Pero antes de ésta reflexión me gustaría exponer brevemente la evolución y el momento en que se encuentra la transición de la democracia en México.

El régimen político creado después de la Revolución Mexicana (en 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario) hasta el 2000, presentó cuatro etapas diversas en su desarrollo: una formativa de nacimiento, una de madurez, una de apertura dirigida (de los años sesenta hasta 1988) y una de liberalización política.

La etapa formativa o de nacimiento (estamos hablando de los primeros años del nuevo sistema político, entre 1929 y 1935, que es la época en que finaliza la guerra entre los caudillos, donde se pone fin realmente a la Revolución Mexicana, donde los caudillos revolucionarios se interesan por la estabilidad política, social y económica del país), es aquella donde el régimen aún no cuenta con las características clásicas que lo hicieron mundialmente famoso: en esa época no era un régimen presidencialista, ni un régimen basado en un partido hegemónico, y el sistema electoral distaba mucho de ser el que se desarrolló a partir de los años cuarenta en el país.

Estamos en la época del maximato, donde el presidente de la República estaba subordinado a un jefe máximo de la revolución. Esta etapa histórica concluye a mediados de los años treinta, con la expulsión de Plutarco Elías Calles del país y con la llegada a la presidencia del General Lázaro Cárdenas.

A partir de la presidencia del General Cárdenas hasta los años sesenta, el régimen político mexicano fue creando sus propias características, estableciendo su propia delimitación institucional como régimen. Es la etapa donde se fortalece el sistema presidencial mexicano: el presidente no solamente era el titular del Poder Ejecutivo, sino que era el poder jurídica y políticamente más importante del país, el árbitro de las disputas en un sistema de partido hegemónico, donde un solo partido es el que tiene posibilidad de

acceder a los cargos públicos y donde los demás partidos están en una enorme desigualdad de oportunidades y no tienen posibilidad jurídica o política alguna de acceder a los cargos de representación.

Además, a partir de 1946, con una reforma que se da en el sexenio de Manuel Ávila Camacho, aparece un sistema electoral totalmente centralizado en la Secretaría de Gobernación, un sistema que no permitía condiciones de limpieza, de transparencia, de equidad, como en las últimas fechas comenzamos a tener.

Estas fueron las características institucionales del régimen durante buena parte del siglo xx: presidencialismo, sistema de partido hegemónico y un sistema electoral centralizado, coordinado desde la Secretaría de Gobernación, sin posibilidad de elecciones limpias, transparentes y equitativas.

Además había una serie de características políticas que acompañaban a estas tres características institucionales: era un régimen de carácter inclusivo, que buscaba o se proponía que todos los sectores sociales vivieran en un solo partido político (ahí había empresarios, campesinos, ejidatarios, pequeños propietarios, clases medias, obreros). Todos cabían en ese partido o movimiento que fue, en su época clásica, el Partido Revolucionario Institucional.

También era un sistema cohesivo, evitaba la escisión y la lucha política fuera del PRI. Las decisiones al interior de este partido hegemónico estaban penalizadas, sancionadas políticamente.

Fue también un sistema de características corporativas, funcionaba con la filiación colectiva y el apoyo de los sectores. El propio partido estaba conformado por sectores. Y en ocasiones, en algunos sexenios, fue un sistema populista.

Estas características, tanto institucionales como políticas del régimen, dejaron de ser relevantes a finales de los cincuenta y principios de los años sesenta. Estas características comenzaron a matizarse, a debilitarse, lo que se debió principalmente a la serie de movimientos sociales que se dieron, al desarrollo económico y a la movilidad social que tuvo el país.

Todos estos factores de carácter económico y social (el paso de una sociedad rural a una urbana, la mayor alfabetización de la sociedad, el incremento de universidades públicas), modifican la estructura del régimen.

Al modificar la estructura del régimen se produce una debilidad en el propio régimen. Este se vio obligado, por una decisión cupular, a ir liberalizando, a ir abriendo espacios a otros sectores políticos del país.

Tenemos así que de 1963 a 1988 hay una etapa muy clara de apertura dirigida en la historia del país, donde se dan importantes reformas electorales. Aquí es donde empieza a explicarse el cambio político mexicano a partir

de reformas electorales. Estas fueron abriendo espacios a otros sectores políticos del país, como la reforma para propiciar la figura del diputado de partido, por la cual los partidos de oposición con registro (PARM, PPS, PAN) podían tener hasta 20 legisladores en la Cámara. Fue la primera reforma que hizo que llegara un mayor número de diputados opositores al Poder Legislativo en México.

Después, tenemos la importantísima reforma de 1977. Esta tuvo un propósito muy claro: darle tranquilidad y estabilidad política al país, abriendo el sistema electoral a los partidos, a las fuerzas de izquierda. Creó la figura de diputado de representación proporcional (cien diputados de representación proporcional) y, al mismo tiempo, otorgó registro político a fuerzas de izquierda que no tenían posibilidad de participar en las contiendas político-electorales.

Fue, sin duda, una reforma muy importante en este proceso de apertura dirigida desde el poder.

Tenemos después, al final del sexenio de Miguel de la Madrid, otra reforma importante, con todos los deméritos que puede tener porque es la primera que establece una cláusula de gobernabilidad en el sistema electoral mexicano.

Esta reforma tiene dos características fundamentales: el aumento de los diputados de representación proporcional de 100 a 200 para abrir más los espacios a la oposición en la Cámara de Diputados y la creación de un primer tribunal electoral de carácter administrativo.

Estas serían las tres principales reformas electorales de la etapa de apertura dirigida. Después viene la historia que todos conocemos a partir de 1988: el partido hegemónico deja de serlo, ya no tiene la mayoría o la mayoría calificada en el Congreso para hacer reformas constitucionales y reformas políticas importantes por sí mismo.

De 1988 al 2000, esa fuerza hegemónica tiene que pactar, debido a que ya no era hegemónica, sino simplemente dominante. Tuvo que pactar las principales reformas políticas con el resto de las fuerzas opositoras, primero con el Partido Acción Nacional y después con todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso.

Tenemos claramente identificadas en esta etapa, que llamo de apertura negociada, cuatro reformas electorales muy claras: tres en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y una en el de Ernesto Zedillo.

La primera reforma electoral, 1989-1990, crea al Instituto Federal Electoral. Un Instituto que en sus comienzos no era independiente; se trataba de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Esta reforma, en muchos sentidos, iba en contra de la línea progresista de reformas previas,

como la de 1977, que sólo sirvió para organizar las elecciones federales de 1991 y estuvo vigente muy poco tiempo.

En 1993 hubo necesidad de otra reforma electoral, de nuevo pactada entre el PAN y el PRI. Tuvo elementos muy importantes: establece por primera vez en la historia jurídica electoral mexicana la figura del observador electoral, fortalece al Tribunal Electoral y es una reforma fundamental desde un punto de vista político, porque abre a la oposición, con mayor amplitud, la Cámara de Senadores.

En 1993 se establece la figura del senador de primera minoría, con el propósito de ir ampliando los espacios de participación de la oposición, no sólo en la Cámara de Diputados como hasta entonces sino, también, en la Cámara de Senadores.

Esta reforma no pudo aplicarse directamente en la elección federal de 1994 por los acontecimientos de ese año, como el alzamiento zapatista y los magnicidios políticos, por lo que fue necesario consensar otra reforma, que acompañó a la de 1993 y se aplicó en la elección federal.

Esta reforma, a diferencia de las anteriores, fue consensada por todas las fuerzas políticas que a nivel constitucional tenían representación en el Congreso y estableció una mayor independencia del órgano electoral (el mecanismo de designación de lo que se llamó en ese año Consejero Ciudadano —eran seis Consejeros Ciudadanos— no provenía ya de la propuesta del presidente de la República, sino de los propios grupos parlamentarios y fueron nombrados con mayoría calificada de la Cámara de Diputados). Esto implicó un avance importante en la independencia del órgano electoral, aunque todavía en 1994 el presidente del Instituto Federal Electoral era el Secretario de Gobernación, pero se dio un paso más en la independencia de dicho órgano electoral.

Hay otro gran cambio en los órganos electorales que se dio con la reforma de 1994: se priva a los partidos políticos del derecho del voto al interior de los órganos electorales. Hasta antes de ese año los partidos políticos que tenían representación en los órganos electorales, tenían derecho a voz y voto. A partir de 1994 los partidos políticos dejan de tener derecho de voto en los órganos electorales y solamente mantienen su derecho de voz. También hay una apertura en la reforma electoral de 1994 a la observación electoral internacional, mediante la figura del visitante extranjero. Esta reforma fue relativamente exitosa, permitió unas elecciones tranquilas para lo que había acontecido ese año, pero tenía un profundo defecto: su gran iniquidad en las elecciones, confesada por el ex presidente Zedillo en distintos foros internacionales y nacionales.

La reforma última, de 1996, que está en vigor, se hace al grito reivindicativo de la iniquidad en los procesos electorales y vamos a ver si logra resolver el problema de la iniquidad en materia electoral.

La reforma del 96 presenta importantes avances: la obligación de la afiliación individual a partidos, la posibilidad de votar más allá del distrito electoral del ciudadano (lo que podría permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, por ejemplo), la autonomía política del IFE con la salida del Secretario de Gobernación como Presidente de ese órgano, reglas de financiamiento público muy generoso para los partidos políticos (que establecen un reparto del 70% en proporción a la fuerza electoral de cada partido y un 30% de manera igualitaria), una limitación de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados (bajo determinadas condiciones electorales un partido político puede tener actualmente hasta un ocho por ciento de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados), una modificación a la integración del Senado (incorporando, además de los dos senadores de mayoría y al primero de minoría, una lista de 32 senadores de representación proporcional), la posibilidad de que el Tribunal Electoral califique la elección presidencial, conozca de impugnaciones y controversias electorales locales y, finalmente, la reforma política del Distrito Federal (elección directa del Jefe de Gobierno desde 1997, y elección de jefes delegacionales a partir del 2000).

Esa reforma electoral, que para algunos es la última, es evidente que no es definitiva. Se los dice un funcionario electoral que ha estado ahí cinco años, aplicando esa legislación electoral. Es una legislación que, evidentemente, tuvo importantes avances, que permitió mejores condiciones para las elecciones federales de 1997 y del 2000, pero es una legislación o un marco jurídico que aún presenta deficiencias importantes.

Últimamente se está hablando de una nueva reforma electoral. De hecho hay un grupo de senadores que la están preparando, que atiende principalmente a dos problemas: al del financiamiento en general y al de la adecuada fiscalización de los ingresos y egresos de partidos y agrupaciones políticas. Dependerá de las condiciones políticas de este año si pueda aprobarse y después pase a la Cámara de Diputados y se transforme en una modificación electoral. Sin embargo, he visto algunos borradores de estas propuestas y es una reforma importante, pero sigue siendo incompleta, deja fuera de la mesa un importante número de temas.

Me parece que, desde el punto de vista electoral, en el país aún falta revisar temas de la agenda que están pendientes de un tratamiento adecuado. Me refiero, por ejemplo, a la integración de ambas cámaras. Creo que sigue siendo inconveniente esa cláusula de gobernabilidad que aún pervive en el artículo 54 de la Constitución, que permite al partido mayoritario, sea cual

sea, bajo determinadas condiciones electorales, una sobrerrepresentación del ocho por ciento.

Otro elemento que también sería fundamental revisar es la integración del Senado. La integración actual, además de romper con el elemento clásico del pacto federal mexicano, porque no representa a todos los estados, también es una fórmula que sobrerrepresenta a las fuerzas mayoritarias. La fórmula de integrar dos senadores de mayoría, uno de primera minoría y una lista de 32 senadores de representación proporcional abre, es evidente, los espacios a más fuerzas políticas, pero también sobrerrepresenta a las fuerzas políticas mayoritarias.

Después de la elección del 2000, en el Instituto Federal Electoral hicimos un estudio para saber cómo estaban sobrerrepresentados los partidos en el Senado y en la Cámara de Diputados. La sobrerrepresentación respecto al número de votos en el Senado es de cerca del cuatro por ciento y en la Cámara de Diputados de cerca del tres por ciento.

Las fórmulas electorales están favoreciendo, entonces, la sobrerrepresentación y la subrepresentación. Este es un asunto que debe ser revisado. Me parece que el mismo debe analizarse debidamente, para que los votos coincidan con los números de escaños o la fuerza electoral con la fuerza política que merece tener cada partido en ambas Cámaras.

También hay un debate, que simplemente apunto, sobre la reducción del número de legisladores federales. Ciertos sectores de la sociedad están impulsando la idea de que se reduzca el número de diputados, el número de senadores y de que se consoliden fórmulas mayoritarias.

No estoy de acuerdo con esa posición, pero la pongo sobre la mesa porque es de la que se habla mucho en los medios de comunicación y seguramente va a haber sectores sociales que van a impulsar la reducción del número de legisladores y, también, la posibilidad de que se derogue la fórmula de representación proporcional, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Hay un tercer tema fundamental, del que casi no se habla, pero que es clave en el respeto de la legalidad electoral, que es el de reforzar los mecanismos de control constitucional en materia electoral. Es decir, aunque desde 1996 se les dio a los partidos políticos la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes electorales federales y locales, es un medio muy restringido de control de constitucionalidad.

Se tiene un plazo muy breve, 30 días solamente, en el que partidos políticos y legisladores pueden promover estas acciones. Y para que la Corte declare inconstitucional una ley electoral federal o local, se requiere el voto de ocho ministros de la Suprema Corte.

Me parece que este tipo de mecanismos, como el de la acción de inconstitucionalidad que está previsto en el artículo 105 de la Constitución, deberían revisarse, para que más sujetos estuviesen legitimados procesalmente para acudir a estas vías de control y de respeto a la legalidad electoral.

Otro problema enorme tiene que ver con las controversias constitucionales, problema que hemos tenido insistentemente en el IFE: la imposibilidad jurídica de promover controversias constitucionales contra otros poderes u órganos del Estado cuando invaden competencias electorales o cuando no proporcionan colaboración al Instituto Federal Electoral.

El punto más álgido de este debate se dio cuando en el IFE se presentó la discusión sobre la revisión de los gastos de campaña del Presidente Fox, de los «amigos de Fox». El Instituto Federal Electoral solicitó a la Secretaría de Hacienda y a la Comisión Nacional Bancaria una serie de informes que estas autoridades no proporcionaron, argumentando, en el caso de la Secretaría, secreto fiscal, y en el caso de la Comisión, secreto bancario.

El Instituto no pudo obtener ésta información, y en su interior se discutió si era procedente o no promover una controversia constitucional respecto al Ejecutivo Federal, para obtenerla.

La mayor parte de los consejeros decidió no promover controversia constitucional, porque el artículo 105 de la Constitución no señala al IFE como sujeto legitimado expresamente para promover estas controversias constitucionales.

Este mecanismo, si lo tuvieran los órganos electorales, tanto el IFE a nivel federal como los órganos electorales a nivel local, fortalecería sin dudas su independencia y su autonomía. Es un elemento muy importante para defender las competencias de los órganos electorales en México.

Hay otro problema grave también a nivel nacional, que es el derivado de la heterogeneidad en el nivel de autonomía de los órganos electorales locales.

Aquí hay dos posibles soluciones sujetas a discusión. Una posible solución es que hubiera en el país un solo órgano electoral, que se encargara de organizar todas las elecciones, tanto nacionales como locales, municipales y otras, elecciones, como las elecciones al interior de los partidos.

Esta es una solución que tiene argumentos a favor. Un órgano con un nivel importante de credibilidad, con un nivel importante de autonomía, es una solución que además reduciría costos en materia electoral, que evitaría el financiamiento público a los partidos a nivel local y que evitaría el costo del mantenimiento de los órganos electorales estatales.

Pero también tiene críticas. La crítica principal a esta postura es que ese mecanismo seguramente afectaría las atribuciones de las entidades federativas, es decir, el federalismo, porque se privaría a los estados de la República de atribuciones electorales que en este momento tienen.

Vamos a suponer que esta segunda posición prevaleciera, que se diga que no se debe de reducir el número de atribuciones de los órganos electorales estatales porque hay una afectación al federalismo. Entonces la solución implica fortalecer de una manera muy amplia la autonomía de los órganos electorales, porque no todos tienen el mismo nivel de autonomía, ni en su diseño de ley, ni en sus atribuciones concretas, ni el contexto político en el que se manejan, ni en su relación con los Ejecutivos locales estatales.

Este es un tema que está pendiente, muy preocupante porque en el extremo podría significar que el voto en México no vale igual en todas partes, es decir, que hay una desigualdad en el respeto al derecho al voto. Que en aquellos estados donde se cuenta con órganos electorales independientes del gobernador o de los partidos, el voto se respetará en mayor medida y en aquellos estados donde no se tiene un órgano electoral con la suficiente independencia, el voto valdrá menos.

Esto me parece grave en términos de la desigualdad, porque la desigualdad trasladada al campo de lo político es el colmo en un país como México. Se habla de desigualdad socioeconómica entre el norte, el centro y el sur, pero hablar también de desigualdad en materia de voto me parece muy preocupante en términos de cohesión nacional, de cohesión política y de desarrollo democrático.

Hay otro tema que es parte de la propuesta del Senado de la República para reformar la legislación electoral, el de las coaliciones.

¿Cuáles son las posiciones en materia de coaliciones? Por un lado, está el viejo reclamo de algunos partidos sobre los mecanismos que impiden en la ley la celebración de coaliciones. Se dice que es necesario modificar la legislación para favorecer y flexibilizar las coaliciones electorales en un país como el nuestro, donde ya no hay ningún partido hegemónico, ni un sistema de partido dominante. Es importante favorecer, en términos de gobernabilidad democrática, tanto las coaliciones electorales como las coaliciones de gobierno.

Hay otra postura más reciente, derivada de los acontecimientos del año 2000, que dice no a las coaliciones: debemos impedir coaliciones en las que participen partidos de nuevo registro, porque es un mecanismo para que, de manera artificial, sin respaldo electoral, pervivan.

Algunos partidos políticos están pidiendo que se modifique la regulación en materia de coaliciones para impedir que los partidos de nuevo registro, por lo menos en una elección federal, no participen en una coalición electoral y que por esta vía obtengan un favorecimiento artificial respecto al registro y al financiamiento público.

La propuesta del senado trata de atender este segundo aspecto: impedir coaliciones en las que ingresen partidos de nuevo registro.

Después hay un gran tema (sé que en el Estado de México esto, por lo menos a nivel constitucional y en la ley está resuelto, como lo está en cerca de 17 estados de la República, pero que a nivel federal es un grave problema), que es la ausencia de mecanismos de democracia participativa en la legislación federal.

En la legislación federal no está regulada la iniciativa legislativa popular, ni el referéndum, ni el plebiscito, ni la revocación de mandato. Es decir, no está regulado ningún mecanismo de participación ciudadana, ningún mecanismo que favorezca la democracia participativa. El esquema electoral federal sigue basado, exclusivamente, en la democracia representativa, sin posibilidad para candidaturas independientes, sin posibilidad alguna para candidaturas comunes, temas que en muchos estados de la República están regulados y permitidos.

Este tema de la democracia directa, tan importante, no está en la contienda de los senadores, no está en la propuesta del Senado de la República para modificarse a nivel federal.

Después viene otro tema fundamental, que sí está en la agenda: el de la fiscalización a partidos y agrupaciones políticas nacionales. Se está hablando de regular no solamente los ingresos y egresos de los partidos, sino su patrimonio.

La legislación electoral federal, tanto constitucional como secundaria, no dice nada acerca de cómo debe regularse el patrimonio de los partidos políticos o de las agrupaciones políticas. No tenemos un registro en el IFE. De manera administrativa se ha ido haciendo un registro de los bienes, principalmente inmuebles, con los que cuenta cada partido político, pero no existe un registro de inmuebles y de muebles con los que cuentan los partidos y las agrupaciones políticas a nivel nacional. Y esto exige una adecuada regulación.

Otro tema que exige regulación, que se ha discutido ampliamente en los medios de comunicación y está en la propuesta de reforma del Senado, es sobre lo que ocurre cuando un partido o una agrupación política pierde el registro. ¿A dónde deben pasar sus bienes? ¿Debe haber o no un liquidador respecto a estos bienes? Por el momento, cuando un partido pierde el registro, esos bienes se quedan en manos de los militantes, de los líderes de los partidos o de las organizaciones políticas. No pasan al patrimonio nacional y tampoco existe un mecanismo de disolución y liquidación de estas fuerzas políticas, de estas agrupaciones.

La propuesta del Senado es atender este tema, estableciendo que los bienes muebles e inmuebles con los que cuenten los partidos y agrupaciones políticas, se incorporen al patrimonio nacional, a la Tesorería de la Federación, así como establecer un mecanismo de liquidación y de disolución de estas organizaciones políticas.

Algo que me parece aberrante y que debe ser corregido, es que la legislación electoral no establezca ningún tipo de sanción a los particulares cuando no colaboran con el IFE en su tarea de fiscalización.

Cuando el IFE requiere que un particular informe sobre algún tipo de transacción, convenio o contrato que tuvo con un partido o una agrupación política, y el particular decide no contestarle o darle una respuesta evasiva, no hay ningún mecanismo compulsivo en la ley que lo obligue a colaborar con el Instituto. Estos mecanismos deben incorporarse, para obligar a todos aquellos particulares, sean personas físicas o morales, a colaborar con el Instituto en sus tareas de fiscalización.

Igual ocurre con las autoridades: hemos tenido un gran problema, sobre todo con aquellas que justifican su no colaboración con el IFE, argumentando algún tipo de secreto o de reserva a la información.

Tuvimos conflicto, como lo mencioné, con la Secretaría de Hacienda y con la Comisión Nacional Bancaria, y lo tenemos con otras autoridades, como la Auditoría Superior de la Federación.

Esta colaboración debería establecerse obligatoriamente en la ley, tal vez mediante una reforma a la Constitución, señalar que los distintos tipos de secreto o de información confidencial que provienen de la banca, del fisco, de la Auditoría Superior de la Federación o del secreto ministerial, no impidan las investigaciones del Instituto, porque se trata de atribuciones constitucionales que deben ser desarrolladas, independientemente de la argumentación que puedan dar las autoridades federales, estatales y municipales.

Un tema que se ha ido venciendo, que se ha ido superando gracias a la interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, es el de las atribuciones concurrentes en materia de fiscalización entre el IFE y los órganos electorales locales. Como se trata de atribuciones coincidentes o concurrentes, ambas autoridades pueden fiscalizar a los partidos.

El Tribunal Electoral, en su jurisprudencia, ha dicho qué es lo que le corresponde fiscalizar al IFE y qué a las autoridades electorales locales.

Ciertamente, el asunto no está totalmente resuelto en materia de financiamiento público. La regla puede ser muy clara: el financiamiento público federal lo fiscaliza el Instituto y el financiamiento público estatal los órganos electorales estatales.

Mayor problema presenta el financiamiento privado. ¿Cómo diferenciar el financiamiento privado federal y local? Eso es más difícil, y no hay una regla clara ni en la Constitución ni en la ley, para saber qué le toca fiscalizar a la autoridad federal y qué a las autoridades estatales. Lo hemos resuelto vía convenios de información, que no han estado exentos de problemas. Por ejemplo, en Aguascalientes, el Tribunal Electoral de ese estado declaró que el

convenio que se había celebrado con el IFE debía ser revocado, porque el órgano electoral estatal no tenía atribuciones expresas para celebrar esos convenios. Afortunadamente, se impugnó esa decisión del Tribunal Electoral del estado de Aguascalientes y el Tribunal Electora del Poder Judicial de la Federación estimó que sí había atribuciones implícitas para que los consejos estatales de los órganos electorales locales pudiesen celebrar este tipo de convenios, para la mejor fiscalización de partidos y agrupaciones políticas.

Éste es el tema de fiscalización, a mi parecer, uno de los puntos claves en una futura reforma electoral. Sé que es un tema previsto en la propuesta del Senado de la República y ojalá se apruebe.

Hay otros que no están, como el de la compra y coacción del voto. Éste siempre preocupante, siempre habitual en los consejos electorales, tanto federal como locales, donde no tenemos los mecanismos jurídicos suficientes para enfrentarlo. Hacen falta mayor número de tipos en el Código Penal sobre delitos electorales, para sancionar estas conductas. Actualmente, en el Código Penal, las conductas que están tipificadas se refieren principalmente a la jornada electoral, pero el proceso electoral no se construye a ésta.

Necesitamos también modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para establecer como causa de nulidad de una elección, bajo determinados supuestos y dependiendo evidentemente de la gravedad de los hechos, la presencia de estas conductas totalmente improbables de compra y coacción del voto.

Un tema muy delicado, que nadie quiere discutir, es el de las precampañas, que al no estar reguladas favorecen la iniquidad del proceso electoral, y a los candidatos con más posibilidades de obtener recursos.

Creo que sería fundamental establecer en el Código Electoral la prohibición de comprar tiempos oficiales en radio y televisión antes del inicio de una campaña electoral, con cargo a candidatos, partidos o particulares. Que estuviese prohibida esa compra y que además estuviese sancionada, no sólo administrativa, sino penalmente.

Y otra cosa que habría que prohibir respecto a las precampañas es esa suerte de mecanismo perverso, que es un fraude a la ley, de obtener recursos directamente. El espíritu de la legislación electoral mexicana es que solamente los partidos políticos deben recibir aportaciones y donativos. Que los candidatos no pueden recibir donativos y recursos de ninguna especie. La única vía debe ser el partido político.

Si se prohibiera en la legislación de manera expresa y se sancionara que los particulares no pudiesen dar recursos a candidatos y a simpatizantes de un candidato, podría erradicarse un buen número de problemas relacionados con las precampañas. Retóricamente, este tema es del interés de todos en los

medios de comunicación, pero al momento de las negociaciones políticas en el Congreso nadie quiere enfrentar debidamente el tema de las precampañas, para establecer prohibiciones y restricciones a favor de candidatos poderosos que pueden romper con la equidad del proceso electoral.

Está también el tema del financiamiento público. Aquí hay distintas discusiones. Los partidos más grandes piden el cambio de la regla 70/30 por una regla 80/20 o 90/10. Esto lo están decidiendo los partidos más grandes, pero es un asunto que debe atenderse con mucho cuidado. También están pidiendo, en materia de financiamiento público, un aumento en el umbral electoral. Ustedes saben que cuando un partido político tiene registro, tiene derecho al financiamiento. Se quiere restringir o se quiere ampliar el porcentaje del umbral electoral, para tener derecho no solamente a la representación política en el Congreso, sino al propio financiamiento público.

En el tema del financiamiento creo que sería conveniente revisar la base de cálculo del financiamiento público, que se llama en la ley costo mínimo de campaña. Tal vez se podrían reformar los elementos que conforman éste, con el ánimo de establecer una base de cálculo del financiamiento público más racional.

También sería importante diferenciar entre elecciones presidenciales e intermedias. La actual ley no hace ninguna distinción y el financiamiento público, aunque la elección sea intermedia, se otorga igual a los partidos. Para el 2003 se dará a los partidos políticos el financiamiento público como si fuese una elección presidencial, porque no hay una distinción en la ley entre elecciones intermedias y elecciones presidenciales en lo que al financiamiento público se refiere.

Y hay otras propuestas aún más radicales, como la posibilidad de que el financiamiento público se dé en especie, es decir, que los medios de comunicación, de manera gratuita, abran los espacios en la radio y en la televisión a los partidos políticos. Aunque es una propuesta muy interesante se ve poco viable, por la reacción y el rechazo de los medios de comunicación electrónicos a una medida de esta naturaleza.

Sin embargo, está sobre la mesa y también debe de ser discutido si los tiempos de radio y televisión deben ser gratuitos, pues con esto habría un ahorro impresionante en el financiamiento público. Los partidos políticos están destinando casi el 70% del total de su financiamiento público y privado a medios de comunicación y si éstos abren sus espacios de manera gratuita a los partidos durante las campañas, evidentemente el costo del financiamiento se reduciría enormemente.

Porque, ¿quiénes son los que ganan en cada elección? Uno piensa que los que ganan, además de los órganos electorales, son los partidos políticos. Los

que más ganan en una elección son los medios de comunicación electrónica, los concesionarios de éstos.

Otro tema que parcialmente contempla la propuesta del Senado es establecer requisitos más exigentes para el registro de nuevos partidos políticos. Aquí la propuesta es muy simple: que sólo el IFE pueda dar fe y pueda revisar las asambleas de estas organizaciones políticas.

Hasta ahora estas asambleas políticas pueden ser certificadas por cualquier notario público, por cualquier autoridad judicial estatal o hasta por autoridades municipales. La propuesta de reforma prevé que solamente el IFE certifique y dé fe de estas asambleas y también que la autoridad electoral sea la única que tenga capacidad de fiscalización de las listas de afiliados de estas organizaciones políticas.

No creo que el esquema anterior, que favorece la aparición de nuevos partidos políticos, de nuevas fuerzas políticas del país, sea totalmente equivocado, pero creo que la manera de incorporar nuevas fuerzas políticas al país debe ser totalmente supervisada por la autoridad electoral, para que las que logren constituirse no sean ficticias, no sean fuerzas políticas que no tengan base social. Se trata de que las que obtengan el registro tengan respaldo social, pero que solamente la autoridad electoral pueda supervisar la celebración de sus asambleas y tener atribuciones muy amplias para fiscalizar los listados de afiliados.

Un tema sobre el que a nadie le gusta hablar, es el de la regulación de los partidos. Cuando se trata de regularlos internamente, se niegan. Se dice: hay que fortalecer la autonomía de los partidos.

Esta posición, lo digo con el mayor respeto que me merecen los partidos, me parece desafortunada. La autonomía de los partidos no puede llevarse a sus extremos, es decir, a la imposibilidad de que los órganos electorales puedan revisar el nivel de democracia interna que hay en cada uno de ellos. La propuesta del Senado para nada trata el tema de la democracia interna de los partidos, o de una nueva ley de partidos políticos para garantizar, por ejemplo, los derechos humanos de los afiliados al interior del partido, para garantizar la organización y los procedimientos democráticos, para garantizar la existencia de corrientes al interior de los partidos o para garantizar los controles de las autoridades electorales sobre la vida interna partidista.

Este es un tema al que todo mundo rehuye, pero más temprano que tarde tendremos que enfrentarlo, porque hemos pasado de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos más democrático y corremos el riesgo, como reciente país democrático, de que las decisiones más importantes se tomen en las cúpulas de los partidos, que no se respete la libertad del legis-

lador, que haya un atropello permanente a los derechos de los militantes y que éste sea un espacio vedado al Estado de Derecho y a la democracia.

La democracia de nuestro país debe de ser una democracia integral, que comprenda a las instituciones públicas, pero también una democracia llevada a los partidos, a los sindicatos, a las organizaciones empresariales.

Hay otros temas, como los relativos al voto pasivo, a las limitaciones de residencia y edad, a las limitaciones a postularse a cargos públicos.

Hay temas relacionados con las agrupaciones políticas, algunos muy importantes centrados en los medios de comunicación, por ejemplo el papel de la autoridad electoral para evitar la iniquidad de los medios en periodo electoral, pues como saben, esta iniquidad es brutal.

En el 2000, el monitoreo que hizo el IFE de los noticieros de radio y televisión, a nivel nacional, arrojó datos inequitativos como los siguientes: en cantidad de tiempo, al candidato de un partido se le daba cerca del 46%, al segundo el 22 o el 23%, al tercero el 16%, y los partidos de reciente registro no llegaban ni al dos por ciento en el tiempo de los noticieros.

Y no solamente es una cuestión de tiempos, es una cuestión de orientación de la noticia. Sobre si la noticia es neutra o es favorable o desfavorable al candidato o al partido político, nada está regulado, ni hay visos de que se regule en el futuro.

Lo que es preocupante en términos de equidad electoral también lo es en términos democráticos. Debiese haber delitos electorales respecto a actos de precampaña, respecto al no cumplimiento de los medios con los tiempos estatales y oficiales de los partidos y del IFE. Esto es algo que todos los días los medios de comunicación electrónica violan y nadie protesta. Sólo de vez en cuando, en la mesa del Consejo General del IFE, algún partido dice que los tiempos no se están respetando, que los medios de comunicación, la televisión, la radio, no cumplen con lo pactado en la Secretaría de Gobernación.

No se está cumpliendo con esta pauta. Nuestros tiempos, nuestros programas de partido, no pasan en horario de mayor audiencia y en cadena nacional; pasan en la madrugada, cuando nadie los ve. Nunca se cumple con el 100% de lo pactado y nadie protesta. Ésta es una norma de orden público, establecida en el COFIPE, que obliga a los concesionarios de todo el país a respetar los tiempos de partidos y los de las autoridades electorales.

Pero es una norma sin cumplimiento y nadie protesta en este país. La Secretaría de Gobernación no hace lo necesario para sancionar a los medios que la incumplen, no hay procedimientos abiertos, no hay sanciones impuestas y es, como otras de Derecho mexicano, una norma muerta, una norma que no se aplica.

También sería conveniente establecer nuevos delitos electorales respecto a la colaboración de autoridades y particulares con el IFE, para evitar los actos de presión a las autoridades electorales y, por supuesto, dar una mayor autonomía a la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, que es una fiscalía totalmente dependiente de la Procuraduría General de la República, dependiente, por tanto, del Poder Ejecutivo o del titular del Poder Ejecutivo, sea del partido que sea.

La fiscalía y el ministerio público debieran conformarse como autoridades autónomas e independientes de quien tiene el poder, para no utilizarse como mecanismos de presión o de persecución política contra los opositores.

Hay también propuestas de reforma en materia de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en relación con el acceso a la justicia en materia electoral. Todos los medios electorales de impugnación que contempla esta ley se restringen a candidatos y a partidos. Solamente hay un medio de impugnación, que es el medio para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, por el que se permite acudir ante el Tribunal Electoral. Pero en general, los medios de impugnación en materia electoral están restringidos a los candidatos y a los partidos. Debieran abrirse éstos a los ciudadanos, para que hubiese un real acceso a la justicia en materia electoral.

En cuanto a la observación electoral también hay un intento de parte de algunos partidos, de algunos sectores, de restringirla. Desde mi punto de vista, la observación electoral puede flexibilizarse, ampliarse, no establecer tantos requisitos, para permitir durante los procesos una observación electoral que oxigene la vida de los partidos y del sistema electoral.

Hay también temas pendientes que todo mundo menciona en los medios, pero que nadie negocia, como el de la duración de las campañas. Sabemos que ahí hay otro mecanismo para racionalizar el financiamiento público, pero nadie toma en serio este aspecto y nadie propone una reducción real de las campañas. Las campañas de diputados, de senadores, de presidente de la República, podrían durar una cuantas semanas. Podría ahí concentrarse toda la propaganda electoral, todos los debates; podría darse esto en tres o cuatro semanas y habría una reducción muy significativa del costo del financiamiento público.

Hay otros temas pendientes en la agenda electoral que tampoco están en las propuestas del Senado, como el de la estructura o de la organización de las autoridades electorales o como el de la sindicalización de los trabajadores electorales (quienes, al igual que muchos trabajadores de confianza de los gobiernos, no tienen el derecho a formar sindicatos).

Otro tema, que en estados como Baja California o Querétaro ya se contempla, es el de facultad de iniciativa en materia electoral a cargo de los órganos electorales.

Y, por supuesto, están los temas duros, como el del voto de los mexicanos en el extranjero, que no incluye la propuesta del Senado, o el la reelección de legisladores y municipales, que genera tanto debate en el país y que resulta tan importante para el fortalecimiento del Congreso y ante el que hay posturas encontradas. Algunos dicen sí a la reelección de legisladores y de municipales, pero hay que establecer también la revocación de mandato o establecer también las candidaturas independientes.

El anterior repaso, expuesto de manera muy sucinta, nos habla de algo muy preocupante en el país: que aún en el ámbito donde más avances políticos hemos tenido en México, el electoral, hay temas de la agenda pendientes. Falta por avanzar muchísimo, incorporando nuevas reformas electorales que establezcan más transparencia, más equidad, que establezcan independencia e imparcialidad del sistema electoral mexicano. Ahí sigue habiendo una veta importante, una ventana de oportunidad a los órganos legislativos del país, para generar condiciones de democracia más avanzada.

Respecto a la democracia en el tema del ejercicio del poder, estamos totalmente en ayunas, ahí no hemos avanzado. Hemos avanzado algo en las reglas de acceso al poder, pero no en el de las reglas de ejercicio del poder público (ese gran tema de la reforma del Estado que está pendiente, el de las relaciones Congreso-Ejecutivo o Ejecutivo-Congreso, el tema de la independencia del Poder Judicial, el de las relaciones sociedad civil-clase política, el de las medidas de protección y garantías suficientes a los derechos fundamentales, el de la regulación de los medios de comunicación, el de los órganos constitucionales autónomos, etc.). Es ahí donde más debe avanzar la reforma del Estado y donde más tienen que hacer los legisladores, para que en México contemos realmente con una democracia avanzada.

Quiero finalizar haciendo una reflexión sobre el Congreso y el momento de la transición en el que nos encontramos. Yo opino, a diferencia de muchos, que la transición de la democracia no ha concluido. Ciertamente en este momento ningún partido, ningún grupo puede poner por sí mismo sus condiciones a los demás, pero el gran problema de la democracia mexicana es que las reglas y las instituciones no fueron diseñadas para un juego democrático. La democracia está pendiente en el país, porque los partidos siguen estando en desigualdad de oportunidades, porque las elecciones no son en todo el territorio nacional libres, transparentes y equitativas, y porque no hemos conformado un Estado de Derecho con división de poderes, con equilibrio de poderes, con respeto suficiente a los derechos fundamentales.

Este momento tan importante en la historia de México, un momento de oportunidades, de cambio, lo malgastamos todos los actores políticos en la coyuntura y con ello generamos incertidumbre e inestabilidad.

Creo que ya es hora de que en México se dé un cambio constitucional profundo, donde tengamos realmente los elementos definitorios del nuevo régimen democrático que, por lo demás, no hemos determinado.

Y aquí es donde va mi reflexión respecto al Congreso: ¿Qué ha hecho el Congreso o los poderes legislativos en el proceso de transición y de reforma del Estado? Han sido importantes y se han aprobado las reformas electorales que ya mencioné, se han aprobado otras reformas en materia de Poder Judicial o de municipio, en materia de relaciones Iglesia y Estado, etc. Pero realmente el Congreso mexicano ha sido un poder de acompañamiento, la iniciativa siempre ha estado en manos del Ejecutivo federal o de las cúpulas de los partidos y el Congreso no ha tomado este papel que podría tener de motor del cambio, de propulsor del cambio. Creo que es el momento de que el Congreso asuma el papel que le debe corresponder históricamente y que en lugar de estar esperando la negociación que se celebra a nivel de cúpula del partido con otros partidos o la propuesta que va a hacer el Ejecutivo federal, del Congreso mismo surgieran las propuestas de reforma, que en el Congreso mismo se fijara la agenda del cambio político.

Sé que esto es muy difícil, porque hay visiones encontradas entre los distintos grupos parlamentarios: un priista ve de una manera la reforma del Estado, un panista de otra, un perredista de otra, un petista de otra y uno del Partido Verde la verá de otra manera. Pero sí es necesaria, creo que discutiendo podría establecerse una agenda mínima en común entre todas las fuerzas políticas, entre todos los grupos parlamentarios.

Es necesario impulsar esa agenda común, esa agenda de cambio (sé que hay obstáculos, el primero es la coyuntura política inmediata del proceso electoral del 2003. Este proceso electoral del 2003 o los procesos electorales estatales o municipales, muchas veces impiden las negociaciones de largo alcance. Los políticos están preocupados por el corto plazo, así es la política) en un momento excepcional de la historia del país, un momento en que podemos cambiar las instituciones, las reglas, haciéndolas más democráticas. Esa es nuestra oportunidad como generación que debe tener en mente ese profundo cambio político que el país requiere.

El Congreso mexicano y los poderes legislativos locales tienen todos los elementos para trascender, para proponerse esta agenda mínima entre todos los grupos parlamentarios, ver dónde se puede coincidir, pues son el órgano más plural, más representativo del país y son el órgano, además, que puede hacer de los acuerdos políticos nuevas reglas e instituciones. Eso no lo puede hacer el presidente de la República, ni los gobernadores, no tienen el poder de hacer de los acuerdos reglas nuevas e instituciones nuevas. No tienen la representatividad ni el pluralismo del Congreso, por lo que debe

aprovechar esas virtudes y hacer los cambios que son necesarios para el país.

No podemos darnos el lujo de no comprometernos con el momento histórico que vivimos, no podemos darnos ese lujo porque para el país sería muy costoso en términos de inestabilidad, de incertidumbre, de desarrollo económico y de desarrollo humano. Es el momento de los cambios y creo que el Congreso puede impulsarlos, quitarle el protagonismo a los partidos, al Ejecutivo federal o estatal y asumir ese protagonismo, ese momento histórico en que tenemos la oportunidad de desarrollar y empezar a construir la agenda del cambio que, sé, requiere habilidad política y confianza entre todas las fuerzas y grupos parlamentarios, pero no es imposible.

La política es un acto de voluntad, de esfuerzo, de negociación, de diálogo. Es el momento de que esos factores, las mejores virtudes de la clase política, se hagan una realidad en México.

MESA REDONDA

PARLAMENTARISMO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA
EN AMÉRICA LATINA

UNA VALORACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

BEATRIZ PAREDES RANGEL*

Me da muchísimo gusto estar en el Estado de México. Me une con los mexicanos una entrañable amistad de tiempo atrás y es muy agradable compartir esta sesión con distinguidos politólogos, analistas y brillantes mexicanos.

Saludo con gusto a los compañeros diputados y a los funcionarios de Congresos federales y de Congresos locales de otros países. Felicito de manera muy especial al Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México por convocar a este Primer Coloquio Internacional, que refleja el esfuerzo que realiza por estar a la vanguardia de los institutos estatales.

Uno de los temas a los que he dedicado parte de mi tiempo es el de los Congresos locales, porque tuve oportunidad de iniciar mi carrera parlamentaria como diputada local y como líder de un Congreso local pero, dado que estoy incorporada en esta sesión sobre Parlamentarismo y consolidación democrática en América Latina, con la experiencia de fungir como presidenta del Parlamento Latinoamericano, quisiera compartir con ustedes algunas ideas sobre el tema, reconociendo que las exposiciones que me han antecedido dejan sembradas muchas inquietudes y dan también muchas luces sobre él.

En primer término, diría que para que la democracia se consolide tiene que haber cultura democrática, tema que trasciende el asunto de las instituciones. Desde mi perspectiva, tiene mucho que ver con el desarrollo de la sociedad

*Ha sido gobernadora de Tlaxcala, Senadora de la República, Subsecretaria de Gobernación y Embajadora de México en Cuba. Al momento de celebrarse el coloquio era Presidenta del Parlamento Latinoamericano. Actualmente es diputada federal por el PRI.

civil, con la generalización de la ciudadanía y con un grado de politización importante en las sociedades.

La generalización de la ciudadanía es mucho más que una frase. Yo tardé mucho en comprender la diferencia que hay entre ser persona y ser ciudadano. Uno cree que todas las personas somos ciudadanos, pero no.

La calidad distinta está en un hecho de cultura democrática esencial: yo asumo que son ciudadanos aquellas personas que conocen sus derechos y sus obligaciones, y viven en un espacio social que hace posible la existencia del respeto a esa condición ciudadana.

Un gran déficit en América Latina tiene que ver con la cultura ciudadana y con la cultura democrática. Este déficit se desarrolla desde la época colonial —de dominación y de enajenación de la condición ciudadana—, hasta los siglos XIX y XX, con una historia de sistemas políticos y regímenes políticos autoritarios en los que se proyecta el ejercicio autoritario en las instituciones políticas, una restringida libertad de expresión, una trayectoria de persecuciones y de violación de derechos humanos y una deformación del papel de los intermediarios políticos que representan a la sociedad.

La primera gran reflexión aplicable a los países de América Latina y, desde luego, a México, es sobre el papel que jugamos los legisladores en torno al fomento de una cultura democrática, el papel que jugamos como correas de transmisión entre la expectativa ciudadana y el ejercicio del poder público.

Lo que he podido percibir en el Parlamento Latinoamericano es que, efectivamente, los Congresos están desprestigiados en toda América Latina. Diría que hay una dinámica de desprestigio de los Congresos que tiene varias vertientes.

Una vertiente se refiere a la crisis conceptual de las formas de representación. Los modelos de las democracias, institucionalizadas en los siglos XIX y XX, pareciera que le quedan chicos a las vanguardias de la sociedad civil que quieren representatividad sin intermediarios.

Esta es la crisis de fondo que se vincula con el proceso de desprestigio de la representación formal: la insurgencia de formas de representatividad autodenominadas «químicamente puras», que representan el sentir de la sociedad civil, versus formas de representación que no representan a la sociedad civil, por pertenecer a partidos políticos. Ahí estamos atrapados en un debate irracional en donde hay un proceso de descalificación mutua, que finalmente deteriora todas las formas de representación.

Otra vertiente tiene que ver con el sujeto a quien asume el interlocutor como representante legítimo. No quién es el representante legítimo, sino a quién asume el interlocutor como representante legítimo. Tenemos ahí una crisis estructural, que nos debería llevar a preguntar si en esta época existen

nuevas formas de representación de la sociedad que sean aceptables para determinados segmentos, cuya legitimidad no tenga como origen el voto ciudadano. Aquí tenemos un tema de fondo que, seguramente, será una de las discusiones esenciales en el futuro sobre los nuevos mecanismos de representatividad social sin intermediación formal.

Éste es uno de los asuntos cruciales para el descrédito de los Congresos. Para ponerlo en castellano: la discusión sobre si hablaban o no los zapatistas en el Congreso mexicano, tiene que ver con él. El tema de si las comisiones de las cámaras tienen que dar audiencias públicas a los grupos de interés o a los grupos de la sociedad civil, también tiene que ver con él.

En el fondo hay algo que dice que los legisladores no representan a la sociedad. Lo que tenemos que preguntarnos es a qué aspira la sociedad contemporánea para asumir que algún representante representa a la sociedad y cómo se modificaron los métodos de vinculación con la sociedad a partir del protagonismo de los medios de comunicación que, creo, es otro elemento fundamental de este desarreglo en la valoración ciudadana del papel de los poderes legislativos.

Efectivamente, los medios de comunicación han cobrado una relevancia tal, que parecería que demandan ese espacio privilegiado en cuanto a la representación de la opinión pública.

Si los medios representan a la opinión pública, si un programa radiofónico puede entrar en contacto simultáneamente con cinco millones de ciudadanos, si una denuncia ante un programa radiofónico puede ser escuchada de manera simultánea por miles de ciudadanos, cuál es el papel en la intermediación social de los organismos tradicionalmente constituidos y cuál es la colaboración o la sinergia positiva —no la sinergia de descalificación— entre los medios de comunicación y los organismos formalmente constituidos.

En un análisis que hemos hecho, observamos que en términos generales, todos los Congresos en América Latina tienen una relación muy compleja con la difusión positiva de sus tareas y de sus actividades. En todos lados es la misma discusión: que no trabajan, que asisten muy poco, que viajan mucho, que cuánto cobran. Es un esquema general: lo fundamental es el debate escandaloso, el debate estridente, nunca el trascendental o la profundización sobre algunos de los temas.

Hay un quiebre en la capacidad de comunicar el discurso político tradicional, pues éste no es atractivo para los medios, tiene un ritmo que no es el de los medios electrónicos.

Además, el discurso político tradicional tiene elementos retóricos y demagógicos que no pasan de manera pertinente, por lo que tenemos una crisis también en la eficacia del discurso en los Congresos.

Un tercer aspecto que ha puesto en crisis el prestigio de los Congresos en América Latina, es el de las reformas estructurales derivadas de las políticas de ajuste económico. Como éstas reformas repercuten en modificaciones legislativas y en reformas constitucionales antipopulares y los Ejecutivos no asumen su responsabilidad a plenitud, sino que la trasladan, los legisladores —que hicieron campaña con una bandera y votan afirmativamente leyes que tienen otro sentido— caen en una disfuncionalidad.

El costo del ajuste económico, tenemos que reconocerlo, ha debilitado profundamente a los nacientes sistemas democráticos de América Latina, porque ha llevado a la contradicción entre las plataformas democráticas y el comportamiento de sus Ejecutivos en la administración y el gobierno o de sus legisladores en la votación de la ley.

Un buen ejemplo de ello es lo que le pasó al Presidente Fox: como candidato, ofreció que no habría más impuestos, pero como Primer mandatario presentó una reforma fiscal muy amplia, lo que muestra una inconsistencia inicial. Y después, el partido del Presidente Fox en el Senado adicionó, por razones de circunstancia, una reforma que, de por sí, había sido extraordinariamente conflictiva.

Así, la rigidez del modelo económico y la necesidad de un conjunto de medidas estructurales en América Latina ha puesto en el callejón de los acusados al sector político, básicamente porque somos un continente de pobres, de muchos pobres.

Es probable que desde la racionalidad administrativa, la racionalidad gubernamental, la racionalidad de las finanzas, la madurez de las elites y la capacidad de raciocinio, uno entienda la necesidad de un conjunto de ajustes estructurales, nada más que hay pobres. Ahí están los pobres que quieren cosas y que están en contacto con sus representantes.

Hago referencia a los pobres porque es muy difícil que haya desarrollo democrático real si no logramos evitar condiciones de miseria y de pobreza, porque esta parte de la sociedad plantea preocupaciones que se relacionan con la resolución de la miseria y de la pobreza y porque constituye un conglomerado muy fácilmente manipulable por la vía clientelar. La vía clientelar, la vía corporativa, es uno de los temas que hacen que el desarrollo de la democracia en nuestro continente todavía se encuentre en un estadio que es indispensable superar.

Así, en términos generales, el papel de los congresos en nuestra región está en una etapa de franco cuestionamiento, que hace indispensable reencontrar el modo de vincularlos con las nuevas expectativas de la sociedad.

Con ello, doy la vuelta a la hoja, para mencionar que hay casos donde se dan fenómenos de sinergia positiva, como el Congreso brasileño, que es un

ejemplo muy interesante. Tiene un mecanismo de trabajo por temas que permite producir recomendaciones vinculatorias con políticas del Ejecutivo, por lo que aborda temas que son muy importantes para la gente.

Por ejemplo, para tratar el asunto de los precios de las medicinas, algo muy importante para la gente, cita a los laboratorios privados, a las instituciones de salud, a los laboratorios herbolarios, etcétera, y elabora un reporte que va dirigido a la Secretaría que autoriza las patentes, así como al área responsable de comercio, que a su vez se lo manda al sector privado.

En fin, tiene un *modus operandi* en temas muy puntuales, temas que le importan a la ciudadanía y que se proyectan en la definición de políticas públicas. Ahí sí, el Congreso es una correa de transmisión o un núcleo de negociación entre intereses diversos, lo que ha dado relevancia a su papel.

Yo no tengo como arquetipo para los Congresos de América Latina al norteamericano. Me parece que éste es posible en Estados Unidos, pero no lo veo como un Congreso arquetípico. Me parece que sus servicios técnicos son muy útiles y también que es muy importante el que tenga sistematización de la calidad.

Pero hay cosas del Congreso norteamericano que no me provocan ninguna simpatía, por ejemplo, el peso del lobbysmo: que sea mucho más trascendente un lobby, un lobbysta profesional de alta calidad, que el 80% de los legisladores, no es lo que más me gusta.

También creo que el Congreso norteamericano responde a una realidad única, a una realidad bipartidista, que no comparto como modelo para el conjunto de los países de América Latina y mucho menos para México.

Los Congresos tienen que reflejar sus realidades nacionales y, en ese sentido, sí hay parámetros que son generalizables, como el que haya un servicio profesional en cada Congreso, con una legislación de servicio civil que nos permita superar la movilidad de los legisladores, ya sea con reelección o sin ésta.

Parámetros generalizables también son que haya una estructura de sistematización y de registro muy clara, que existan institutos legislativos como el que hoy nos reúne y se pongan los grandes temas a discusión, que se realicen también audiencias públicas de manera periódica en la discusión de cada iniciativa o que podamos saber cómo se compromete el legislador.

Pero al final hay una pregunta central: ¿A quién representan los Congresos, a los ciudadanos que los eligen o a los partidos que los postulan? Necesitamos conocer cuál es el equilibrio entre una y otra situación.

Porque finalmente el desarrollo de los Congresos y la visión del Parlamento como eje de la democracia, es una historia del siglo XIX, y el desarrollo de los partidos es una historia del siglo XX. No estoy muy segura de la

funcionalidad —y francamente no me gustan— de las partidocracias, que es uno de los temas que subyace en el fondo de la imagen que tienen los Congresos.

Quiero cerrar mi participación con un breve comentario sobre el Congreso mexicano: ¿Cuál es el problema de la LVIII Legislatura? Que no logramos difundir lo que hacemos. Ese es nuestro problema principal. Esta es una legislatura con altísimo nivel de consenso, pues más del 85% de las leyes las hemos votado todos. Eso no tiene antecedentes en la historia contemporánea de México, pero existe en esta legislatura y no se sabe.

Hemos votado leyes muy importantes propuestas por los legisladores. Esta es una legislatura en donde los legisladores tienen una gran capacidad de iniciativa.

La Ley de Desarrollo Rural, por ejemplo, fue una iniciativa de los legisladores. La ley que regularizó los autos «chocolate» también fue una iniciativa de los legisladores. Modificamos la ley de salud para algo importantísimo, como es el que haya nutrientes en las harinas nixtamalizadas para que podamos incidir de manera directa en la nutrición infantil. Y todo esto no logramos que se supiera.

Creo que en México nos tenemos que preguntar quién dicta la agenda política. ¿Dónde se está dictando la agenda política? ¿Cuál es la agenda política que trasciende? No estoy segura que se dicte en ninguno de los poderes constituidos. Me parece que éstos tienen una enorme incapacidad para reflejar con claridad cuáles son sus prioridades y por qué.

Estamos en un proceso de transición que no terminó el 2 de julio. Creo que seguimos en un proceso de transición, porque tenemos un Ejecutivo que desea tener una relación con las cámaras como la tuvieron los Ejecutivos del siglo xx y que, al no tenerla, se desconcertó. Al desconcertarse a veces dice que los legisladores son extraordinarios, y a veces que son terribles, que no entienden ninguna de las iniciativas.

No veo un Poder Legislativo obstruccionista. Al contrario, creo que ha demostrado capacidad de valoración y de reflexión de varios de los temas que le importan al Ejecutivo, pero veo un Poder Legislativo que tiene muy sorprendida a la ciudadanía, porque tiene criterio propio, recibe iniciativas y las cambia. Eso tiene muy sorprendido a un país que no tiene una cultura democrática, donde la mayoría de los protagonistas tienen los referentes de la cultura política del anterior sistema político.

Pero no puede cambiar la presidencia de la República, no puede sólo haber alternancia, sin que eso no signifique nada en el conjunto de relaciones globales del sistema político mexicano. Éste ya cambió en muchas cosas y sigue cambiando. No hemos terminado nuestro nuevo arreglo político,

estamos en proceso, lo hacemos cada día, pero no tenemos una partitura completa. Quizá ese es el principal vacío de la transición mexicana, que no tenemos una imagen objetivo completa, o que cada cual tiene su partitura y no nos hemos sentado a platicar cuáles van a ser los tonos, las notas esenciales y los instrumentos del concierto fundamental.

Esa es la gran ausencia: una convocatoria para definir de manera compartida la partitura. Y si no hacemos un esfuerzo, vamos a perder una extraordinaria oportunidad histórica y entonces sí va a parecer que hay un gobierno dividido, que hay parálisis legislativa. Yo rechazo categóricamente: ni hay un gobierno dividido ni hay parálisis legislativa. Que la Reforma fiscal que votó el Congreso no le haya gustado a quien presentó la iniciativa y que tenga errores y deficiencias desde la perspectiva de algunos grupos de interés y de algunos grupos sociales, es una cosa. Pero eso no significa que no haya habido un análisis legislativo y una definición legislativa sobre la propuesta. De las propuestas del Ejecutivo en este régimen hemos analizado y dictaminado el 95%, entonces no hay tal.

Concluyo con una referencia a un distinguidísimo mexicano: decía Octavio Paz, nuestro Premio Nobel, que «la unión de libertad y democracia ha sido un gran logro de las sociedades modernas. Un logro precario, frágil y desfigurado por muchas injusticias y horrores, pero un logro extraordinario que tiene algo de accidental o milagroso: otras civilizaciones no conocieron la democracia y en la nuestra sólo algunos pueblos, durante periodos limitados, han gozado de instituciones libres.

«La libertad es preciosa como el agua. Y como ella, si no la guardamos se derrama, se nos escapa y se disipa. En nuestro pasado, lo mismo el europeo que el iberoamericano, existen usos, costumbres e instituciones que son manantiales de libertad, a veces enterrados, pero todavía vivos.

«Para que la libertad arraigue de veras en nuestras tierras, deberíamos reconciliar estas antiguas tradiciones con el pensamiento político moderno. Salvo unos tímidos y aislados intentos nada hemos hecho. No es una tarea de piedad histórica, sino de imaginación política».

Yo los convoco a que despleguemos la imaginación política.

EL PAPEL DE LAS LEGISLATURAS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

BENITO NACIF*

Quisiera dedicar esta presentación al tema del papel de las legislaturas en la transición a la democracia y en el funcionamiento de la democracia. Es un tema realmente mucho más complejo de lo que parecería en un principio, porque la ciencia política moderna en realidad no nos dice mucho sobre cuál es el papel que la legislatura debe desempeñar en un sistema democrático.

En cierta forma, existe la expectativa de que conforme los países se vuelven más democráticos, más plurales, más competitivos, la legislatura está llamada a desempeñar un papel más importante, a ser más fuerte, a tener una contribución independiente, más sustancial, en la formulación de las leyes que se promulgan en su nombre y en la elaboración de las políticas del gobierno.

Esta expectativa, sin embargo, no tiene un fundamento empírico sólido. Si vemos las legislaturas que existen en los países democráticos, observamos al menos dos características: que tienen que asumir papeles completamente diferentes y que la gran mayoría contribuye muy poco a la legislación que se aprueba en su nombre. Este hallazgo puede resultar sorprendente, particularmente para un país como México, cuya democracia es apenas incipiente y en el que existen expectativas muy grandes respecto al futuro de su Congreso en el nuevo sistema político.

Pero sí es importante poner en contexto nuestra transición en relación con otras transiciones, en relación con otros países que son democracias maduras, que llevan mucho tiempo funcionando, para tratar de que estas expectativas se acerquen más a lo que es posible.

*Es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Actualmente es Director de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

La gran mayoría de las legislaturas en los sistemas democráticos no son legislaturas que podríamos llamar activas o proactivas en la formulación de cambios legislativos. En una buena parte del mundo democrático las legislaturas asumen más bien un papel reactivo en la formulación de cambios legislativos. De hecho, las iniciativas de la legislación, el platillo que podemos llamar la legislación, tienden a cocinarse predominantemente en los departamentos del Ejecutivo y la fase propiamente legislativa o parlamentaria suele ser menos importante, si la medimos en términos de su contribución al resultado final, a lo que se aprueba finalmente.

Esto no quiere decir que todas las legislaturas en los sistemas democráticos sean así, hay variaciones muy interesantes. Si tuviéramos que escoger un tipo de legislatura para México, encontraríamos que muchas son legislaturas que poco contribuyen al proceso legislativo, pero hay unas cuantas, como el Congreso de Estados Unidos, que realmente tiene la mayor capacidad para competir con el Ejecutivo en la producción de cambios legislativos. Esa es realmente la legislatura más proactiva que podemos encontrar en el mundo. Y parecidas al Congreso norteamericano hay muy pocas. Si vemos al Congreso norteamericano como un ejemplo a seguir, debemos estar conscientes de que estamos frente a una excepción en los sistemas democráticos, no frente a una regla.

En Estados Unidos, efectivamente, el Congreso tiene una capacidad enorme de competir de tú a tú con el Ejecutivo en la formulación de cambios legislativos. Ha sido un Congreso que, mediante una serie de reformas durante el siglo xx, logró siempre mantenerse al día, actualizando su capacidad a través de cambios en su sistema de comisiones, a través de cambios en sus prácticas internas, etcétera, para estar siempre presente y ser, más que un contrapeso al Ejecutivo, un socio igualitario del Ejecutivo en la producción de cambios de políticas públicas.

Si tomamos otros casos, notaremos que la posibilidad de que un país democrático tenga una legislatura fuerte e independiente depende de una serie de factores. Uno, muy importante, es el constitucional y aquí debemos distinguir entre dos tipos de regímenes constitucionales (aunque sé que esto es una simplificación, es una simplificación que cumple propósitos didácticos): los parlamentarios y los presidenciales.

En los sistemas parlamentarios las legislaturas tienden a desempeñar un papel menos importante en la producción de cambios legislativos. En la mayoría de los regímenes parlamentarios la legislación se cocina en los departamentos del Ejecutivo y las principales funciones de los Parlamentos no son legislar, sino elegir al gobierno y sostenerlo, así como monitorearlo y controlarlo, aunque son sistemas donde también existe un alto grado de

disciplina partidista, que suelen tener comisiones poco autónomas, comisiones más bien débiles, donde la disciplina partidista con el partido en el poder, que forma gobierno, está garantizada, porque los premios asociados a formar gobiernos son muy altos y si la disciplina se rompe esos premios no se pueden capturar y se tiene que llamar a elecciones.

Son sistemas estructuralmente distintos al nuestro y, desde luego, podemos aprender muchas cosas de los sistemas parlamentarios, pero —como diría sobre el caso del Congreso norteamericano— tampoco representan alternativas próximas al caso mexicano.

Del otro lado, en el reino de los sistemas presidenciales, es donde encontramos mayor variación en el papel de las legislaturas. Está, en un extremo, el caso norteamericano, con una legislatura muy fuerte, muy autónoma, con capacidades enormes. En el otro extremo, legislaturas como las que podemos encontrar América Latina, que no son tan fuertes y que en algunos casos delegan muchísimo en el Ejecutivo.

¿Qué explica estas variaciones en los sistemas presidenciales como el nuestro? Principalmente el régimen de partidos, es decir, el número de partidos relevantes en el sistema. Cuando tenemos un número de partidos reducido, limitado digamos a dos, regularmente se presenta el caso de que un partido captura al mismo tiempo la Presidencia y la mayoría en el Congreso. En esos lugares vamos a encontrar también legislaturas muy acomodaticias, no muy autónomas, que delegan mucho al Ejecutivo. En cambio, cuando el número de partidos aumenta, también aumenta la probabilidad de gobiernos divididos y el papel de las legislaturas tiende a ser más importante, tiende a haber más autonomía, porque los partidos utilizan sus cuotas de poder en el Congreso para la negociación de cambios legislativos. Entonces, pasa de ser una negociación intrapartidista, a ser una negociación entre partidos.

Así, en sistemas presidenciales multipartidistas debemos esperar legislaturas más fuertes, y en sistemas presidenciales bipartidistas o cercanos al bipartidismo, legislaturas menos fuertes.

Otro factor muy importante es la cohesión interna de los partidos políticos, que depende de una serie de reglas electorales, como la representación proporcional. En general depende del grado en que los legisladores, individualmente, sin el apoyo o con el apoyo de sus partidos, pueden realizar carreras políticas largas y exitosas.

En aquellos sistemas donde los legisladores dependen mucho de sus partidos, vamos a encontrar un alto grado de disciplina partidista. La disciplina partidista, combinada con el gobierno unificado por un solo partido, va a producir legislaturas débiles, como las que vivimos en México durante mucho tiempo.

En un trabajo que expone muy claras las condiciones que hicieron posible el hiperpresidencialismo o el presidencialismo mexicano, Waldon dice que bajo condiciones de gobierno unificado y partidos disciplinados, se producen legislaturas que no juegan papeles importantes.

Pero cuando tenemos gobiernos divididos, multipartidismo y disciplina partidista, los congresos siguen siendo importantes porque los partidos políticos utilizan a sus bancadas parlamentarias para negociar con el partido que captura la presidencia.

Y donde la disciplina partidista es muy baja o prácticamente inexistente, como en Estados Unidos, encontramos la combinación de presidencialismo con muy escasa influencia de los partidos políticos y un congreso muy fuerte.

Dentro de estas combinaciones institucionales, ¿dónde queda México? La nuestra es una democracia presidencial, multipartidista y, desde 1997, un régimen de gobiernos divididos. Pasamos de un sistema en el que un solo partido, disciplinado y cohesivo, controlaba al mismo tiempo el Congreso y la presidencia de la República.

Y esta es una situación que aún prevalece en un número importante de estados donde —como en México a nivel federal, hasta 1997— las legislaturas están subordinadas al Ejecutivo y tienen un papel poco importante.

Pero conforme México cambia hacia un sistema presidencial multipartidista, con alta disciplina partidista, estamos viendo también un cambio importante en el papel del Congreso. Vemos un Congreso cada vez más activo, más fuerte, que se aproxima a lo que es el Congreso norteamericano, aunque todavía está muy lejos, porque el contexto institucional en el que funciona nuestro congreso es realmente muy distinto y por muchas otras razones no podemos esperar que las mismas pautas se reproduzcan en nuestro país.

En México, este nuevo Congreso ha generado expectativas y, al mismo tiempo, ha empezado a causar decepciones respecto a lo que puede o no conseguir.

Los regímenes presidenciales con gobiernos divididos presentan algunas desventajas que debemos tomar en cuenta al evaluar el tipo de democracia que estamos construyendo.

Entre esas desventajas está la parálisis: el hecho de que los partidos entre los que se divide el poder del Congreso no pueden llegar a acuerdos para modificar la legislación imperante, a pesar de que existe una enorme presión de demandas para que se produzcan cambios.

Otra desventaja de estos sistemas es la dispersión de responsabilidad: en los gobiernos divididos vemos, como en el caso mexicano, que el electorado no sabe a quién puede culpar si las cosas salen mal o a quién puede premiar si las cosas salen bien, quién asume —por así decirlo— la paternidad de la

Reforma fiscal en México, por ejemplo. Lo que pasa en estos sistemas es que como se dispersa la responsabilidad entre los partidos, entonces al electorado le cuesta trabajo distinguir.

Y otra desventaja es la incoherencia en los cambios de política (por ejemplo, en vez de tener una reforma fiscal tenemos una miscelánea). En vez de tener cambios articulados, diseñados desde una coordinación, lo que tenemos es un esquema de negociación de ajustes mutuos en el que no hay quien diseñe las nuevas políticas, sino que éstas son resultado de negociaciones y de acomodados.

Estas son las desventajas principales. Pero estos sistemas, sin embargo, tienen sus ventajas, como la moderación y la estabilidad en las políticas públicas: en vez de cambios radicales en la legislación, encontramos bastante continuidad y eso da certidumbre del marco jurídico.

Otra de las ventajas es lo que los politólogos llamamos rendición horizontal de cuentas, que obliga a los partidos a ejercer contrapesos entre ellos mismos y a divulgar información y modificar sus posiciones si quieren conseguir los apoyos necesarios para que sus iniciativas sean aprobadas.

Y diría que hay una tercera ventaja: la mayor transparencia. Cuando tenemos un sistema de gobierno dividido, los partidos tienen que divulgar información, tomar posiciones e informar al electorado, tanto para obtener ventajas como para evitar pérdidas electorales cuando están negociando cambios legislativos.

Creo que ésta es una ventaja importante y que cuando evaluemos la evolución que está teniendo el Congreso sería conveniente hacer un juicio equilibrado.

Los economistas suelen decir que en economía no hay almuerzo gratis, que todo tiene costos. Creo que los politólogos podemos decir lo mismo: en política no hay almuerzo gratis, la democracia tiene sus costos. Y citando al famoso político conservador inglés Winston Churchill, recordemos que la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás.

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

ALONSO LUJAMBIO*

Hoy nos convoca el tema Parlamentarismo y consolidación democrática en América Latina y creo que en lo primero que habría que reflexionar sería sobre el significado del concepto consolidación democrática, pues hasta el momento la Ciencia Política no nos da muchas luces sobre cómo definirlo, en primer lugar, y después, a partir de la definición conceptual, cómo medir, una vez que nos enfrentamos a casos empíricos, si efectivamente cumplen o alcanzan a llenar el significado conceptual al que hayamos llegado.

En la medida en que la disciplina no ha logrado definir con precisión el concepto de consolidación, estamos de entrada ante un problema. Se ha estudiado y se ha avanzado en la discusión del mismo, pero no encontramos aún una definición conceptual clara.

Convendría, en primer lugar, subrayar que dominan los significados negativos del concepto de consolidación, es decir, pensamos que una democracia eventualmente está consolidada si logra evitar una regresión autoritaria.

Aquí el significado de que una democracia está consolidada sería el tiempo que lleva establecida. Por ejemplo, pensar en el fracaso del golpe en España en 1981, supone que su democracia está consolidada, porque frente a un intento golpista ésta no se derrumba, sino que continúa.

Se habla desde ese momento de una prueba de consolidación. La consolidación como un no retorno a un status político anterior. La democracia se consolida cuando se ha logrado evitar que cualquier acto desleal al juego democrático sea exitoso.

*Es maestro en Ciencias Políticas y candidato a Doctor por la Universidad de Yale. Ha sido Director de la Licenciatura en Ciencias Políticas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente es Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral.

Hay, sin embargo, otras conceptualizaciones positivas de la consolidación que tienen más bien que ver con transiciones no completas, como la idea de completar la democracia eliminando cláusulas no democráticas en la Constitución, abolir poderes tutelares o el predominio de dominios reservados. Se piensa en Chile, por ejemplo, cuando se habla de completar la democracia, cuando otros pensamos que es una transición no concluida por razones de orden constitucional.

Ahí confundimos el concepto de transición con el de consolidación. Pero cuando se dice que hay que consolidar la transición, eso ya no es una locura, sino una estupidez conceptual, porque una transición no tiene por qué consolidarse. El tránsito es el cambio de un lugar a otro. Consolidar la transición es pensar que la modificación institucional se perpetúa ad infinitum, incluso se le da un carácter positivo al concepto, lo cual es casi aberrante.

En México todavía existe el discurso de que el 2 de julio de 2000 inicia la transición. Yo diría que en todo caso concluye, y no tanto por la alternancia, sino porque se renovaron de manera completa poderes federales, en una elección limpia, equitativa, transparente y aceptada por todos. No tanto por esa idea absurda que todavía, hasta ese 2 de julio, estaba muy presente en el debate político mexicano, de que el resultado de una elección define su carácter democrático. El carácter democrático de una elección no se define por quien la gana o quien la pierde, sino por la calidad democrática del propio proceso. En fin, hay ahí una confusión también entre el concepto de consolidación y el de transición.

Existe otra idea de la consolidación que va en el sentido de profundizar la democracia. Aquí se mezclan criterios socioeconómicos o de justicia social en la evaluación de la calidad de una democracia: si logra abatir la pobreza, si logra establecer condiciones de equidad social, estaríamos ante una consolidación democrática. Se pasa de conceptos estrictamente procedimentales del juego democrático a conceptos sustantivos, por lo que, creo, también ahí hay confusión.

Por otro lado, también se habla de la consolidación democrática en el sentido del perfeccionamiento de aspectos organizacionales e institucionales para la eficacia del juego democrático.

Pero lo primero que quiero subrayar es que el concepto de consolidación a veces lo tomamos o lo usamos dando por hecho que tenemos claro lo que queremos decir con ello y yo creo que habría que empezar a precisar exactamente qué queremos decir.

Yo tengo una idea general del concepto de consolidación democrática que tiene que ver con el Estado de Derecho: una sociedad puede tener una democracia solamente electoral si en el extremo las leyes que emanan del

Poder Legislativo no las respeta nadie. Coloquémonos en ese extremo analítico: tenemos Estado de Derecho para elecciones, pero después el estado de derecho se hace fofo, porque el producto que emana del Poder Legislativo simplemente no regula la relación social, porque el Estado de Derecho es extraordinariamente precario.

Para que consolidáramos la democracia mexicana, para que pensáramos que no sólo hemos atravesado un momento estrictamente procedimental, sino que entramos a la arena de la sustantividad de la democracia, tendríamos que pensar en una condición sine qua non para esa consolidación: que las normas que emanan del proceso democrático, los productos legislativos, regulen la relación social. De lo contrario, tenemos una suerte de esquizofrenia: tenemos elecciones competitivas y transparentes, básicamente reguladas por un Estado de Derecho, pero después el caos, la selva. Estoy, insisto, colocándome en situaciones extremas para ilustrar lo que quiero decir. Creo que difícilmente podemos pensar en una democracia consolidada en México si el Estado de Derecho no avanza en el país.

Pero tratando de avanzar en una discusión conceptual sobre el papel de las legislaturas en la consolidación democrática, creo que un aspecto central que deberíamos discutir es la representatividad o la percepción de la representatividad de los órganos legislativos y en esto estamos frente a un déficit en América Latina y en México.

En América Latina esto responde a un problema de diseño del sistema electoral. Los sistemas de representación proporcional en América Latina están minando la percepción de la representatividad de los legisladores. Si uno ve los sistemas de representación proporcional que reinan en América Latina —salvo Venezuela y Bolivia, que hace poco han asumido sistemas electorales mixtos como el mexicano— percibimos, por ejemplo, que en Argentina el tamaño promedio del distrito electoral es de seis escaños; en Bolivia de 14; en Brasil de 18; en Costa Rica de ocho escaños; en Honduras de siete; en Perú de siete, etcétera.

Es difícil, me parece, que el electorado se sienta identificado con sus representantes si sus distritos son plurinominales. Ahí, de entrada, hay un problema de diseño institucional.

Por otro lado, ganar elecciones con un discurso antipartidario, anticonstitucional y antipolítico, con un discurso contra los partidos, contra las instituciones, contra la clase política, me parece una expresión muy evidente de que la democracia no está consolidada. Los discursos contra las instituciones democráticas, curiosa y paradójicamente, tienen éxito dentro del ámbito de la competencia democrática y para muestra bastan los botones de Hugo Chávez y Alberto Fujimori, como expresiones de ese discurso antipolítico.

«No votes por un político, vota por un ecologista». Ese discurso del Partido Verde Ecologista de México nos iba acercando hacia ese umbral, que generó, por cierto, una discusión muy interesante en el Consejo General del IFE: ¿Qué debía hacer el IFE respecto de un discurso contra los actores del sistema de partidos, cuando una obligación constitucional de este órgano federal autónomo es precisamente la solidez, la consolidación del sistema de partidos?

Qué preocupante es ese discurso y cuánto habla de la percepción de que los órganos de representación no representan. Me temo que en América Latina una parte de la explicación está en este «champurrado» de representación que suponen los distritos plurinominales.

Los sistemas electorales mixtos (yo defiendo a capa y espada el sistema electoral mixto mexicano y el de las 32 entidades federativas mexicanas, porque a mi juicio combina los mejores elementos de los dos sistemas electorales) permiten la representación proporcional pero también la identificación de tu representante. Claro, tenemos el déficit representativo que supone la no reelección legislativa y éste es uno de los temas claves del momento político que hoy vivimos.

Quiero volver al tema de la representatividad, la percepción de la representatividad y el sistema mixto. Hace 20 años sólo había dos sistemas electorales mixtos en el mundo, el alemán y el mexicano, distintos ciertamente, sobre todo el primer sistema electoral mixto con el que se inauguró la mixtura mexicana entre 1964 y 1976, que es un invento mexicano.

Hoy en día, sin embargo, hay por lo menos 15 países que tienen sistemas electorales mixtos y empieza a ser cada vez más popular en el mundo este tipo de sistema que posibilita, insisto, la identificación individualizada de la representación política, al menos en el nivel uninominal: Armenia, Georgia, Japón, Lituania, Macedonia, Rusia, Tailandia, Ucrania, Bolivia, Alemania, Italia, Nueva Zelanda, Venezuela, Hungría, son hoy países que tienen sistemas electorales mixtos, en distintas combinaciones, porque no todos tienen el 50% de los escaños de un tipo y 50% del otro, como sería el caso alemán o 60 y 40, como el mexicano. Y hay sistemas que compensan todos los sesgos del sistema mayoritario y otros que solamente lo corrigen, como el caso mexicano, con un tipo de ocho por ciento.

Un aspecto que a mi juicio podría ser clave para la consolidación de la democracia mexicana está en las virtudes de un sistema mixto que, sin embargo, no han sido cabalmente potenciadas, precisamente por la imposibilidad del juicio ciudadano de sus representantes en las urnas.

Me pregunto si la distancia que hoy existe, que es enorme, entre los partidos políticos y los ciudadanos, no se va a hacer más grande en la medida en

que le impidamos al ciudadano juzgar la labor de su representante, con todos los dilemas que supone permitir que un representante se vuelva a someter al juicio ciudadano en la boleta. Ojo: no dije la reelección, porque creo que aquí hay un problema, hago este paréntesis por la manera en que se está entendiendo la reforma al artículo 59 constitucional y al 116 para los estados. Creo que el tema no es la reelección, el tema es la posibilidad del juicio ciudadano de sus representantes en las urnas, para que se produzca uno de dos escenarios: la reelección o la muerte del político, porque en cualquier sistema democrático un político que busca la reelección y no la conquista, lo más probable es que se convierta en un cadáver político.

Uno de los elementos que podría ayudar a consolidar nuestra democracia, sería acercar el representante al representado y me pregunto cómo vamos a lograr eso, si no podemos hacer que el representado juzgue la acción del representante. Eso sólo se podría dar con la reforma al artículo 59 constitucional.

Insisto: el tema no es la reelección, es el juicio ciudadano en las urnas, que tiene como posibles escenarios la reelección o el retiro del escaño del representante que está buscándola.

En fin, esto no es una panacea. Es un tema que hay que tocar con cuidado, pero recordemos que en el mundo solamente México y Costa Rica prohíben a los legisladores someterse al juicio ciudadano en las urnas. Aquí hay una anomalía y habría que pensar en corregirla pronto, con arreglos institucionales que minimicen el posible impacto perverso de estas normas.

Por otra parte, está el tema de la consolidación democrática y el papel de las legislaturas, de la eficacia conductora y la gobernabilidad, de la fragmentación del sistema de partidos y la presencia de gobiernos divididos.

El gobierno dividido puede generar ingobernabilidad, parálisis legislativa. Sí, esto puede suceder, pero a mi juicio el tema importante es la responsabilidad de los partidos políticos.

Si se fragmentara más el sistema de partidos me preocuparía, porque en un sistema de partidos como el ecuatoriano, por ejemplo, no hay partido que obtenga más de 15 o 20 puntos porcentuales, no tienen ambición presidencial por sí solos, la tienen asociada a otros y, dada la fragmentación, se abre la posibilidad o la necesidad de doble vuelta en la elección presidencial.

Esto hace más irresponsables a los partidos políticos porque en este juego de prebendas se pueden establecer intercambios de favores para aprobar iniciativas de ley, pero después ninguno se somete al juicio ciudadano en las urnas. Y también porque las segundas vueltas presidenciales confunden a los actores, hay coaliciones multipartidistas para elegir presidente y se vuelve muy difusa la posibilidad de que el electorado juzgue la conducta de los partidos en las asambleas.

A diferencia de esos casos, en fragmentaciones moderadas como la mexicana, se fortalecen los desincentivos de los partidos políticos a cooperar con el partido del presidente, porque el partido de oposición quiere ser oposición y nuevo gobierno. Sin embargo, si los dos partidos de oposición en México asumen esa conducta, entonces no hay posibilidad de acuerdo y ese barco donde están todos los partidos se puede empezar a hundir, con discursos anti-políticos, anti-partidos, anti-instituciones, que es el escenario que más temo: que en seis, nueve o diez años empecemos a observar entre los políticos esa conducta o ese discurso para ganar votos, tratando de medrar con el desprestigio de las instituciones.

Qué van hacer los partidos políticos y las instituciones políticas mexicanas para evitar ese escenario al que ya llegaron Perú y Venezuela: al que se acercan Ecuador y Colombia, con candidatos presidenciales que ya traen todos esos cartuchos en sus pistolas. Me preocupa especialmente ese escenario, pero lo que quiero transmitir es que un sistema de fragmentación moderada, como el mexicano, fortalece la responsabilidad de los actores políticos.

Es decir, dado que el sistema no está muy fragmentado, si hay parálisis es posible señalar claramente a los responsables, pero también los partidos políticos que no cooperan tienen la posibilidad de señalar las razones por las que no lo hacen.

Esto es en sí un escenario de guerra de opinión pública, pero no me disgusta o no me preocupa que los partidos políticos se peleen ante la opinión pública para identificar culpables o para distribuir supuestos créditos políticos. Finalmente de eso se trata, de que los electores juzguemos o distribuyamos créditos o culpas.

Si los legisladores logran tomar decisiones y no solamente debaten, sino que debaten y deciden, creo que podrán consolidar la democracia, porque se percibirá entre los ciudadanos que la democracia ciertamente está generando pluralidad, pero también decisión.

Por el contrario, si la parálisis es un fenómeno más o menos permanente, el electorado empezará a percibir que el juego democrático no está llevando a la maximización de los intereses sociales, sino simplemente a un debate eterno.

Finalmente, creo que una variable central para la consolidación del juego democrático sería el monitoreo parlamentario de las consecuencias de la ley. Y este es uno de los aspectos más graves de nuestro Congreso: la regla que impide a los legisladores profesionalizar su labor.

Decía Woodrow Wilson que la productividad de un Congreso no debería medirse por el número de iniciativas que produce, sino por la capacidad que tiene para monitorear los efectos de la ley vigente.

En la medida en que nuestro Congreso está renovando sistemáticamente a sus miembros, le es imposible estar monitoreando los efectos de la ley vigente, que para mí —estoy de acuerdo con Wilson—, sería la mejor manera de medir su productividad.

Si tenemos claro qué efecto está produciendo una ley, tenemos claro qué norma o qué cláusula específica podemos reformar para producir un cambio. Pero si no sabemos exactamente qué efecto está produciendo una política pública, una norma que regula una política pública, difícilmente estamos en la habilidad de reformarla para mejorarla.

Estas habilidades están concentradas en el Poder Ejecutivo, que es el que aplica la norma y está monitoreando con precisión cuál es el efecto de su aplicación.

Pero el Poder Legislativo está probando normas sin saber exactamente cuáles son los efectos que están produciendo, por lo que difícilmente está en habilidad de reformarlas.

Creo, finalmente, que también hay un problema de comunicación del Poder Legislativo. El Canal del Congreso está haciendo una gran contribución, pero me pregunto si está difundiendo una cultura del debate, es decir, estamos viendo cómo discute el Congreso, pero no qué decide y qué impacto tiene lo que decide. Aquí hay un problema de comunicación, no solamente de estrategia de comunicación, sino de saber qué comunicar, porque si el Congreso no sabe cuál es el efecto que está produciendo la norma que se aprueba, difícilmente puede comunicar al ciudadano las virtudes de su trabajo.

Y esto también tiene que ver con la reelección, con el tema de la posibilidad del juicio ciudadano en las urnas respecto a la calidad de la acción legislativa de sus representantes.

Resulta grave observar en las encuestas que los partidos y los congresos están en un nivel de credibilidad extraordinariamente bajo. Permitir que esta situación se prolongue ad infinitum puede generar la presencia de estos discursos tan preocupantes —lo digo como politólogo y como consejero electoral—, la presencia en América Latina y en México de publicidad en contra de la clase política, en contra de los políticos, discursos que se dan dentro de la propia clase política para tratar de ganar en las urnas mediante el desprestigio del sistema que inicia en las urnas.

Esto es una paradoja, si ustedes quieren, pero se está presentando.

Percibí este tipo de discurso no solamente en el Partido Verde Ecologista sino, también, en la precampaña del hoy presidente Vicente Fox, que con un lenguaje muy coloquial y muy natural —tratando de distanciarse de un viejo discurso político—, empezaba a utilizar este discurso contra la clase política.

Es curioso que su partido político, que tantos años habló de la dignificación de la política, dejara que su candidato intentara ganar con un discurso contra los políticos y contra la política.

Esto es lo que más me preocupa y los congresos tienen mucho que hacer en esto, porque creo que la suerte de la clase política es la suerte de la clase legislativa, y que la manera en que la gente percibe a la clase política es la manera en que percibe a la clase legislativa.

De modo que, en buena medida, el futuro de la democracia mexicana y de la legitimidad de las instituciones democráticas está en manos de los legisladores mexicanos.

EL RENACIMIENTO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA TRANSICIÓN INCONCLUSA EN MÉXICO

MARTÍ BATRES*

Cuando hablamos de la nueva relación Congreso-Presidente, existe la sensación de que algo falta. Y es que en realidad vivimos en una suerte de suspensión de la transición. No queremos lo de antes, apostamos al cambio, pero queremos que lo nuevo funcione.

Así podría sintetizarse una suerte de estado de ánimo general en la sociedad y en una parte de la sociedad política.

Había un sistema que funcionaba con sus reglas y muchos, desde esferas muy distintas, luchamos para terminar con ese sistema. De hecho se terminó, pero no hay un sistema nuevo aún. Es más, la transición hoy inconclusa corre el riesgo de derivar en una especie de democracia mutilada por un neocaudillismo empresarial mediático. Volveré más adelante con esta idea.

El viejo sistema funcionaba a su modo. Y a su modo terminó con las luchas de facciones. Las dos piezas centrales eran el presidencialismo y el partido oficial, diría don Daniel Cosío Villegas. El presidente era el gobernante del Distrito Federal, era el autorizador administrativo de casi todo, el eje exclusivo de la negociación, el juez fáctico de última instancia o árbitro final de los conflictos, el designador de diputados, senadores, gobernadores. Diría Cosío Villegas: «la mexicana era la única República del mundo que se daba el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta».

Si pensamos en la «familia revolucionaria», entonces era una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal. El partido oficial era la

*Ha sido Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Actualmente es Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados.

arena en la que se dirimía la competencia de casi todos los grupos políticos, la representación de intereses de los grupos sociales, la lucha pacífica por el poder y hasta la alternancia de líneas ideológicas y proyectos económicos. El presidente era el líder real del partido y el partido absorbía a casi todas las organizaciones de la sociedad y la gran mayoría de los políticos sólo tenían al partido oficial como el espacio para hacer carrera administrativa, parlamentaria o de liderazgo social.

El presidente, obviamente, era el Jefe del Ejército y de la administración pública, pero también era el Jefe del Poder Judicial y del Poder Legislativo. La disciplina del Ejército y de la administración pública irradiaron al resto de los órganos del Estado para lograr la fascinante disciplina que vivió nuestro sistema durante más de siete décadas. El sistema, además, alimentó su estabilidad con el desarrollo económico del país y por la continua realización de reformas sociales.

Pero todo esto ya no es un análisis del sistema político, ya es historia. Todo esto concluyó y constituyó en su momento una solución autoritaria al problema de la estabilidad. El presidente ya no es el líder del Congreso, no existe un conjunto de legisladores designados fácticamente por él. El partido que gobierna no tiene mayoría parlamentaria. La disputa pacífica del poder y la alternancia ya no se dirimen centralmente al interior de un partido oficial.

El que era partido oficial ya no es el espacio exclusivo de la representación social, aunque sigue siendo un espacio importante de representación. Y no es más el único canal de acceso al poder político. La negociación no se circunscribe exclusivamente al espacio de la presidencia de la República. Y por cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está viviendo una etapa de protagonismo, por lo demás, interesantísimo.

Muchos medios de comunicación no trabajan más sobre la lógica de la censura política sino en la competencia informativa de mercado. El Distrito Federal ya no es gobernado por el presidente ni su partido y las disciplinas verticales son cuestionadas en todos los partidos. Los eslabones del círculo cerrado se desconectaron, pero formalmente persisten muchos elementos del viejo esquema normativo del presidente fuerte, esquema que ya no puede funcionar porque ya no existen los elementos fácticos, ni algunos jurídicos que lo hacían posible.

En esta transición en suspenso, se está construyendo también en los hechos una gobernabilidad que no depende, ni puede depender, del presidente fuerte, sino que debe depender ahora fundamentalmente del Congreso: el Congreso se encuentra ante el desafío de tomar decisiones y definir rumbo sin directriz presidencial y de construir mayorías legislativas sin par-

tido dominante. Y aquí está una parte, fascinante también, de la nueva etapa: el Congreso se enfrenta al hecho nuevo, aunque formalmente viejo, de ser plenamente una soberanía. Es decir, de tomar decisiones sin supeditarse a otros poderes.

Este renacimiento de la división de poderes, tan importante para una democracia, no es asimilado aún por todos los grupos de la sociedad, especialmente por el más conservador, un sector de la iniciativa privada. No lo puede creer, no entiende qué pasa. Si, por poner un ejemplo, al viejo estilo los grupos de presión económica acercaron al presidente una reforma fiscal determinada, ¿por qué el Congreso les cambió la jugada? ¿por qué no se hizo la voluntad del presidente? Simple y sencillamente, no lo han podido asimilar. Que el Congreso tome sus propias decisiones, distintas de aquellas propuestas por el Ejecutivo, tiene que ver ahora con algo que formará parte de la normalidad democrática y que antes constituía, por lo demás, un hecho extraño.

Comenzamos a vivir, por vez primera, una división de poderes constante y cada poder del Estado tiende a reivindicar sus atribuciones formales y a buscar ejercerlas. Y va ganando terreno el equilibrio. El Congreso hasta ahora, por cierto, ha tenido una orientación más social que el Ejecutivo federal y eso es parte de ese nuevo equilibrio.

Los partidos llegan a acuerdos, y qué bueno que así sea, lo cual no nos debe sorprender, aunque a veces esto no sea motivo de congratulación sino de crítica. El Congreso toma sus decisiones, y qué bueno, porque queremos que las tome más seguido. Sin embargo, se percibe del lado de la presidencia de la República hay un dejo de nostalgia por el sistema del presidencialismo. Qué curioso, porque estaríamos nosotros esperando una vocación más reformadora de ese lado. Hay una especie de afán restaurador en la propuesta de reforma del Estado del gobierno federal.

El presidente no está a gusto con un Congreso que toma decisiones distintas de las que él promueve. Se busca lograr nuevamente el esquema de un presidente que dirige el Congreso, pero ahora con nuevos instrumentos. Tal vez no un partido oficial pero sí una fuerte presión mediática, una disminución de la representación proporcional en los órganos legislativos y un debilitamiento de los partidos. Por eso el gobierno federal propone la reelección inmediata de los legisladores, la eliminación de cien diputaciones de representación proporcional y la disminución del financiamiento público de los partidos. Esta es su reforma del Estado, la que plantea y la que trabaja mediáticamente. Tiene una lógica, en realidad, restauradora.

A lo anterior habría que agregar, por ejemplo, la iniciativa que envió el presidente en materia presupuestal, en la que propone el establecimiento del

veto al presupuesto reformado por el Congreso, y la posibilidad de que las reformas del Congreso al proyecto original del presidente logren cuadrar sólo con una mayoría calificada. Con ello se despojaría a la cámara de su principal atribución, que es la decisión del presupuesto.

La idea del gobierno es, de alguna manera, que como en Estados Unidos, los legisladores no respondan a los partidos, sino «a los ciudadanos». Que los partidos difícilmente puedan decidir la conformación de equipos políticos sino que la representación, como en Estados Unidos, se individualice y se pulverice al máximo. La idea del gobierno es que un personaje se convierta en el dueño permanente de la representación de un distrito electoral y que ese individuo logre el escaño con el dinero privado de los grupos de interés económico y el respaldo mediático. Por eso se propone un Congreso más de individuos que de partidos y por eso se propone la reelección inmediata y la disminución de la representación proporcional, como en Estados Unidos.

El presidente, su núcleo de asesores, nos proponen un sistema político al estilo americano, cuya figura central sea, no el sistema de partidos, sino la presencia del personaje empresarial mediático, donde el interés privado siempre rebasa al interés público. Por cierto, en su libro *Homo videns* dice Sartori: «La televisión influye más cuando más débil es la canalización partidista de la opinión pública. La televisión personaliza las elecciones, en la pantalla vemos personas y no programas de partidos. El poder del video es menor cuando el voto se da a lista de partidos y adquiere toda su fuerza cuando el sistema electoral está también personalizado, es decir, cuando se vota en colegios uninominales para candidatos únicos. La incidencia de la videopolítica es fortísima en las votaciones americanas y más moderada en las inglesas. La razón es que el sistema de partidos es débil, debilísimo en América, mientras que sigue estando fuerte en el Reino Unido.

«La videopolítica tiende a destruir el partido organizado de masas, que en Europa ha predominado. El rastreo de votos ya no requiere la organización capilar de sedes de activistas. Berlusconi ha conseguido votos italianos sin ningún partido organizado a sus espaldas. En las elecciones italianas de 1994 Luca Ricolfi calculó que la televisión había desplazado hacia la derecha más de seis millones de votos. Cuanto más local se hace la política, más desaparece la visión y la búsqueda del interés general».

Hasta aquí Sartori, y agregamos nosotros: la idea de que la reelección legislativa inmediata evalúa el trabajo del legislador es una falacia. El triunfo o la derrota de un candidato que ya ha sido legislador puede estar fundado en muchas variables, como el apoyo de grupos de interés, las coaliciones económicas, los altibajos electorales de los partidos postulantes, la acción de los medios de comunicación, entre otras, y no necesariamente por el buen o mal desempeño del legislador. La reelección inmediata y la disminución de la

representación proporcional tienen como objetivo y resultado posible, facilitar la conformación de mayorías afines al presidente.

Estamos en la transición inconclusa. Apenas acaba de terminar un largo ciclo y ya se pretende cancelar la posibilidad de concluir la transición. Queremos señalar con claridad: no hay democracia sin Parlamento soberano y no hay alternancia sin partidos.

Los mismos ideólogos de la derecha empresarial que criticaban la ausencia de pluripartidismo y la reelección consecutiva del hombre fuerte en el poder en los llamados países del socialismo real, hoy nos proponen un Parlamento con partidos débiles y reelección consecutiva de hombres fuertes en distritos uninominales. Algunos de ellos hablan de eliminar por completo la representación proporcional y no se detienen a observar las consecuencias de dicho propósito. Pongo un ejemplo: para la elección de 1997, si no hubiera habido representación proporcional en el Distrito Federal, el PRD hubiera tenido 38 diputaciones, el PAN —la tercera fuerza electoral— dos diputaciones y el PRI —la segunda fuerza— no hubiera tenido ningún diputado.

En el esquema que se pretende, se trata de que predomine el individuo y que el partido pase a formar parte de una franquicia electoral contratada por el personaje.

Tenemos entonces una idea distinta de la reforma que requerimos. Para nosotros el centro de la misma está en el congreso y en el sistema de partidos. Hay un congreso que está estrenando su autonomía y comienza a ejercer su soberanía pero necesita un entramado institucional nuevo. En el presidente de la República, hoy en día, está depositado el 40% de la voluntad popular delegada. En el Congreso está el 100% de la representación. Por eso el presidencialismo difícilmente se puede restaurar. El presidente ya no puede ser, como antes, el eje central de los consensos. En la nueva etapa el eje de la gobernabilidad, de los consensos nacionales, sólo puede ser el propio congreso, por su representatividad, su pluralidad y porque, a pesar de los debates recientes, al servidor público al que accede con mayor facilidad el ciudadano es el diputado. Y porque en el congreso está representada la fuerza de los partidos.

Eso que falta, esa funcionalidad que se extraña, esa armonía de un nuevo sistema político tiene que residir en la corresponsabilidad del Congreso. Aquí no hablamos de que un órgano del Estado esté contra otro. Hablamos de la colaboración institucional entre los órganos, pero no se trata de una nueva Constitución o de un nuevo constituyente. Se trata de aterrizar en reformas específicas y básicas. Algunas de éstas pueden ser:

- La ratificación parcial del gabinete presidencial;
- El cambio de formato en el informe presidencial, que permita el intercambio institucional entre los legisladores y el presidente;

- Las comparecencias de los servidores públicos bajo protesta de decir verdad ante las Comisiones del Congreso;
- La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por el Congreso de la Unión;
- La limitación y la fiscalización del financiamiento privado a los partidos y a los candidatos;
- El fin de la «congeladora» de las iniciativas legislativas. Planteamos que todas las iniciativas que se presenten deben ser dictaminadas. Existen cientos de ellas que nunca se dictaminan. Aquella que no se dictamine debe pasar al pleno para ser votada;
- El establecimiento de un periodo anual de sesiones del Congreso con uno o dos meses de receso;
- El arribo anticipado, a mitad del año, del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del siguiente año;
- Incorporar la representación multiétnica y de género en las listas y en las candidaturas de los partidos; y
- Establecer la posibilidad de convocar al referéndum sobre los grandes temas controversiales, sobre los temas de carácter legislativo, por parte del Congreso de la Unión.
- La estabilidad de la democracia depende de una ruta hacia una República mucho más parlamentaria. Y una nueva institucionalidad implica el respeto de los pesos y contrapesos de la división de poderes y la obligación que lleve a los órganos del Estado a la colaboración y a la corresponsabilidad.

REFLEXIONES PARA FORTALECER AL CONGRESO

LUIS CARLOS UGALDE*

Quiero dividir mi ponencia en dos vertientes: primero, me gustaría entrar en el debate sobre cómo fortalecer al Congreso mexicano para, después, hablar un poco de los congresos locales en el país.

La pregunta es: ¿qué tiene que ver el fortalecimiento del Congreso con la consolidación de la democracia? Y para tocar esta idea, que parece obvia, quiero retomar un comentario de Alonso Lujambio.

Tenemos un problema de democracias que no rinden cuentas, lo cual parecería ser un contrasentido, porque uno supondría teóricamente que cualquier gobernante electo por el voto, por ese solo hecho, estaría sujeto al veredicto popular.

Pero hemos visto muchos casos en América Latina y en otras partes del mundo donde gobernantes electos por el voto, una vez en el poder, dejan de rendir cuentas. Hay constancia de que los votos no son suficientes para hacer que una democracia rinda cuentas. Se menciona, por ejemplo, el caso de Hugo Chávez, quien ha concentrado el poder, no ha rendido cuentas y se coloca como un obstáculo serio para el avance democrático en Venezuela.

Creo que para evitar el riesgo de democracias que no rinden cuentas es justamente el Congreso uno de los actores centrales. Por eso es relevante fortalecer al Congreso como una de las estrategias para consolidar la demo-

*Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestro en Administración Pública y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia, en Nueva York. Actualmente es profesor-investigador y Director de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

cracia. Y ésta es una cuestión relevante cuando hablamos de la Reforma del Estado.

¿Qué queremos, cuál es el objetivo que buscamos al reformar las instituciones del Estado? Quizá pecando un poco de simplismo podría decir que hay dos propósitos que puede perseguir cualquier reforma del Estado o reforma de las instituciones políticas: uno es el objetivo del pluralismo o la representatividad y otro es el objetivo de la eficacia de las instituciones de gobierno.

Una parte de las reformas políticas que se han hecho en México en los últimos 20 años han buscado maximizar el primer objetivo, maximizar el pluralismo y la representatividad de los órganos de gobierno. Por eso básicamente lo que hemos estado haciendo es introducir la representación proporcional en el Senado, modificar leyes electorales para permitir mayor acceso, equidad y financiamiento. En México pasamos 20 años discutiendo cómo maximizar la pluralidad que refleje la diversidad de la sociedad mexicana y creo que ese objetivo se ha cumplido con bastante éxito.

A veces cuestionamos si nuestros legisladores nos representan. Creo que nuestro Congreso sí es representativo en el sentido de que refleja en buena medida la composición de la sociedad mexicana. El problema, quizá, radica en la eficacia para responder a las demandas de los ciudadanos.

La segunda vertiente de cualquier reforma es, si ya se ha logrado el pluralismo, cómo convertirlo en eficacia, en decisiones de gobierno.

Cuando Gabriel Negretto nos comenta los diferentes arreglos institucionales (presidencialismo, parlamentarismo, veto presidencial), lo que nos está diciendo es que hoy en día lo que interesa para la consolidación de la democracia son justamente los diseños micro, que nos van a permitir traducir la pluralidad, los gobiernos divididos, en decisiones y en legislación aprobada. Ese es el reto y el debate político actual.

Si queremos Congresos eficaces hay que hacer algunas cosas. Y aquí debemos tener mucha cautela con el término eficacia, porque a veces se considera que un Congreso que aprueba muchas leyes es un buen Congreso y eso es incorrecto, porque la calidad de las leyes es más importante que la cantidad. En ocasiones se usan indicadores de productividad tratando de medir leyes aprobadas contra leyes presentadas, y ese es un indicador muy limitado. Por ello el desempeño legislativo debe considerar, además, la calidad de la legislación.

El impacto de la legislación que menciona Alonso Lujambio, que implica evaluaciones muy difíciles de medir en el corto plazo, ha de medir la productividad, pero no como leyes presentadas sobre leyes totales, sino la relación entre leyes presentadas, leyes aprobadas y leyes rechazadas sobre leyes totales

presentadas, porque ese es el grado de atención de un Congreso. Un Congreso puede estar rechazando leyes presentadas por el Ejecutivo y eso no implica que el primero sea improductivo, probablemente sea un Congreso muy productivo que está evitando pasar legislación de perjuicio general.

Para aumentar la eficacia en el desempeño legislativo voy a comentar algunas ideas que no son exhaustivas, pero sí relevantes. Dos de ellas, por cierto, fueron presentadas recientemente por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

La primera es fortalecer la capacidad fiscalizadora del Congreso mexicano (y aquí es importante destacar que no todo se inventó en la actual legislatura; durante los últimos años se han dado pasos muy importantes para fortalecer la capacidad de monitoreo del Congreso sobre el Ejecutivo. La creación de la Auditoría Superior de la Federación, que es una iniciativa surgida del ex presidente Ernesto Zedillo enmendada por el Congreso, es uno de los pasos más significativos que se han dado en México para fortalecer la capacidad de llamar a cuentas al Ejecutivo). Se debe revisar la capacidad del Congreso para fortalecer las Comisiones de investigación, dotándolas de más recursos para fiscalizar a los órganos de gobierno y de más calidad de asesoría para este fin.

Un segundo aspecto que ha sido abordado, pero que por su importancia voy a mencionar, es el asunto de la reelección inmediata. Y no hablo de los méritos de la reelección, muchos de los cuales han sido reconocidos, prefiero hablar de cómo mitigar los riesgos. La reelección no es la panacea, implica riesgos, pero quisiera mencionar que quizá el debate deba moverse de si es buena o es mala a cómo limitar los riesgos que presenta. Tal vez esa sea una buena manera de destrabarlo.

La primera objeción que se hace es que los grupos de interés se van a beneficiar porque van a capturar a los congresistas, les van a pagar sus campañas y, por tanto, el Congreso se va a volver una sumatoria de intereses y de grupos.

Creo que en México una manera de limitar eso está en el hecho de que el 90% del financiamiento sea público, lo cual reduce la influencia que estos grupos tienen en comparación con otros países, como Estados Unidos, donde el financiamiento privado es predominante.

Pero que la ley establezca eso, no implica que se cumpla. Por ello la fiscalización de los gastos de campaña es tan importante. Creo que este es uno de los retos más importantes de la democracia mexicana: avanzar en la fiscalización de los gastos de la política, pues eso puede mitigar el que grupos de interés capturen a los candidatos que se quieran reelegir.

Adicionalmente, los diputados tendrían límites para su reelección, lo que también limitaría la influencia de estos grupos de interés.

El segundo inconveniente es que se reduce la rotación de los miembros de los partidos. Sí, es cierto, pero tenemos que decir que el que haya reelección no implica que todos se reelijan. Primero tenemos que saber quiénes se quieren reelegir; en segundo término tienen que lograr la aprobación de su partido para poder ser nominados nuevamente y en tercer lugar tienen que ganar la elección. Hay países en América Latina donde las tasas de reelección son bajas, del 15 o 20%, lo que significa que lo importante no es que se reelijan muchos, sino que tengan la opción de poder reelegirse. Eso es justamente lo que va a modificar su comportamiento.

La rotación en los partidos disminuye, pero hasta ahora se ha seguido la política de tener muchas ventanillas y filas cortas, en lugar de pocas ventanillas y filas largas. Los partidos, para mantener al alza el número de seguidores, están tratando de tener muchas ventanillas, es decir, muchas oportunidades con filas cortas, pero lo único que están logrando es rotar la inexperience y en ocasiones la mediocridad.

Otro cuestionamiento que se hace es que disminuye la disciplina de los partidos, lo cual es un aspecto muy delicado. Pero hay dos maneras de mitigar el riesgo: primero, que los partidos pueden seguir manteniendo la capacidad para postular y nominar a los candidatos que se quieran reelegir y, segundo, que los partidos nacionales en México siguen manteniendo la capacidad de distribuir los fondos para pagar campañas. El IFE distribuye los recursos a los comités nacionales de los partidos, que los asignan a sus candidatos, con lo que los partidos nacionales mantienen una cláusula, abren una llave para que un diputado indisciplinado pueda ser castigado en el financiamiento para sus campañas futuras.

Un tercer aspecto para fortalecer al Congreso mexicano tiene que pasar por la transparencia. Una de las paradojas de nuestra democracia es que el Congreso se ha vuelto uno de los actores centrales de la rendición de cuentas, pero para exigir cuentas al Ejecutivo, no para rendir cuentas a los ciudadanos. Esto es resultado, en parte, de que no hay reelección, pero en parte también de lo que se ha designado como opacidad. El Congreso mexicano, en mi opinión, es opaco. No podemos ver en una vitrina lo que pasa adentro.

No quiero decir que sea completamente opaco, porque se ha avanzado mucho. Se ha avanzado en el hecho de que ya tenemos registro en las votaciones, de que la información en línea existe y el día de los debates es de fácil acceso. Pero se mantienen muchas cosas bajo un velo: no conocemos la asignación y el ejercicio del gasto al interior de la Cámara, no sabemos cuánto recibe cada grupo parlamentario (los líderes de estos grupos en ocasiones asignan los recursos internamente con absoluta discrecionalidad). Si uno

revisa la cuenta pública no puede saber, por ejemplo, cuánto recibió el grupo parlamentario del PRD y cómo se asignó ese dinero.

Ha sido muy difícil conocer cuál es el sueldo de un legislador en México. No quisiera que se confundiera el debate, pues creo que los legisladores deben de ganar bien, siempre y cuando hagan su trabajo de manera eficaz. El debate no es que ganen bien o mal, el debate es que queremos saber cuánto ganan y es prácticamente imposible ese ejercicio en México. Ese ejercicio de transparencia dotaría al Congreso de más legitimidad para exigir cuentas. Es un contrasentido que exija cuentas cuando él mismo no es suficientemente transparente.

Habiendo hecho estas consideraciones sobre algunas medidas para fortalecer al Congreso federal, quisiera hacer ahora algunos comentarios sobre los Congresos estatales.

Buena parte de los problemas que existen a nivel federal se reproducen en los Congresos locales: baja transparencia, poca profesionalización, percepción de la ciudadanía sobre cierta lejanía e impunidad de los Congresos y problemas de fiscalización muy débil (si en el nivel federal la fiscalización es débil, parece ser que las Contadurías Estatales de Hacienda tienen problemas mayores de presupuesto y de calidad profesional).

Si a eso le añadimos el factor político de que todavía en 20 estados del país hay gobiernos unificados (cinco de ellos encabezados por el PAN, uno por el PRD y el resto por el PRI), advertiremos que los incentivos políticos para que los Congresos tengan una autonomía limitada son enormes a nivel estatal.

A todo ello se suma el hecho de que desde hace 20 años se lleva a cabo un proceso de descentralización fiscal en México, problema importante para los Congresos estatales, pues el debate sobre el federalismo y la descentralización en México ha dicho: demos más dinero a los estados y a los municipios, pero nadie ha dicho que a cambio de eso vamos a exigir más cuentas, que vamos a fiscalizar esos montos.

Por eso los Congresos estatales tienen una labor muy relevante, porque si se dota de más recursos a los estados y a los municipios sin conocer la calidad del gasto, es dinero que simplemente se desperdicia, se pierde entre los intermediarios.

Actualmente, el reto de la democracia mexicana es fundamentalmente de eficacia y, en ese sentido, los Congresos tienen un papel muy importante que jugar. Por otro lado, el reto del federalismo está hoy en día en los Congresos locales.

Es muy pobre el debate sobre el federalismo. El debate municipal en México es: yo quiero más dinero para gastar, denme más dinero, es mi

derecho que me den más dinero. Y a cambio los ayuntamientos y los gobiernos estatales no están dispuestos a pagar el costo político que conlleva cobrar impuestos.

La ciudadanía y la democracia implican la existencia de ciudadanos fiscales, que paguen en proporción a sus capacidades, que se sientan parte de una comunidad con la cual deben contribuir.

Los municipios mexicanos se sienten poco obligados a dar cuentas, en parte porque no recaudan nada de sus habitantes. Muchas veces vemos municipios que han estado ejerciendo cada vez mayores montos como fruto de las transferencias. Ahí es donde podemos empezar a revertir los retos de la desigualdad, de los servicios, del gobierno, donde parece haber una enorme impunidad, que debe de ser atacada por los legisladores estatales.

MESA REDONDA

LA CRECIENTE IMPORTANCIA DEL PODER LEGISLATIVO:
EXPERIENCIAS NACIONALES

LA TAREA DEL PARLAMENTO CHILENO EN LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA

EDUARDO DOCKENDORF*

Quiero felicitar a los organizadores de este coloquio, que despertó mucho interés en círculos de gobierno y de parlamentarios en Chile, con quienes tuve oportunidad de intercambiar algunas ideas antes de viajar a México.

Despertó mucho interés porque una experiencia como ésta puede ser ejemplar y replicable en otros países de América Latina, pues el rol del parlamento, de nuestros Congresos nacionales, está pasando por un momento de grandes definiciones.

El siglo XXI no será en muchos aspectos, por no decir en todos, similar al XX. Los desafíos que tenemos hoy en muchos países afectan especialmente la posibilidad o la capacidad de adaptar los poderes de nuestros Estados a procesos de modernización y democratización.

Quiero referirme brevemente a algunos aspectos que tienen que ver con el contexto político chileno, del cual desearía rescatar la experiencia que tiene un parlamento relativamente nuevo.

En el terreno político, el régimen autoritario, que duró 17 años (hasta 1990), hace que la memoria democrática se haya resentido enormemente en el país. El destacado y conocido académico Anibal Pinto ilustró el desarrollo de Chile, hasta la década de 1970, como la paradoja de un gigante político pero un enano económico.

* Es arquitecto por la Universidad de Chile, con estudios de posgrado en Planificación Urbana y Regional en Argentina. Se ha desempeñado como Consultor de Proyectos para América Latina en la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ, Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994-1997) y del Banco Mundial (1995-1997). Recientemente ocupó la Subsecretaría de la Presidencia en Chile.

Hoy, después de 12 años de democracia, si bien el país no ha logrado erigirse en un gigante económico, está a medio camino en el proceso de restituir lo que fueron sus tradicionales y conocidas instituciones democráticas en el siglo xx.

En Chile ocurrieron transformaciones trascendentales en los últimos 25 años y nos encontramos en un proceso que pudiera repetirse en América Latina en algún momento. Nosotros no estamos liberados de la posibilidad de vivir experiencias dictatoriales profundas, como las que se vivieron en los años setentas, que nos signifiquen reformularnos, una vez más, la función parlamentaria desde las cenizas de esas dictaduras.

Cenizas que no lo son tanto, pues hay brasas todavía y todos sabemos la amenaza que se cierne sobre nuestras democracias aún hoy, incluso en aquellos países que alcanzaron grados significativos de desarrollo y crecimiento económico durante largos años, como Brasil.

En el caso chileno, encontramos que gran parte de la lucha que dan los partidos por recuperar la democracia se funda en la concepción del Estado, del rol del parlamento y las relaciones entre los poderes públicos, que recuerda mucho lo que fue el país en la primera mitad del siglo xx, situación que probablemente tuvieron que experimentar México y gran parte de las naciones de nuestro continente.

En nuestros países el Estado jugaba una función extremadamente significativa en la distribución del ingreso, en el diseño de las políticas públicas y, de hecho, era el gran motor de las economías.

En la lucha democrática, la Concertación de Partidos por la Democracia, que es la alianza de gobierno que ha sustentado a los tres sucesivos gobiernos que ha habido de 1990 a la fecha, es la coalición más exitosa que ha tenido el país en toda su historia republicana.

El programa de gobierno de la Concertación se basa en el principio ordenador del crecimiento con equidad, que supone una conciliación entre crecimiento económico y desarrollo social: un esfuerzo equilibrado y simultáneo de crecimiento del producto, baja inflación, incremento sostenido del empleo y de las remuneraciones, y reducción de la pobreza, con la voluntad política de llevar adelante estos objetivos en un contexto de pleno funcionamiento del Estado de Derecho, bajo libertades públicas y con instituciones democráticas.

El parlamento se instaló en Chile sobre la base de estos objetivos y en un principio, dada la precariedad de la transición, surge de una negociación extremadamente difícil con el régimen de Augusto Pinochet.

El mundo parlamentario, particularmente el vinculado a la Concertación de Partidos por la Democracia, constituye una fuerza disciplinada, de mucha

solidez, de mucha solidaridad política con el gobierno que se estaba instalando en esos momentos.

A poco andar, sin embargo, algo empieza a ocurrir con la disciplina de los partidos y de los parlamentarios que representaban a la alianza gubernamental, cuando observan que la relación de complementariedad o simbiosis con el Ejecutivo les acarrea daño a sus proyectos políticos, fundamentalmente personales.

Los parlamentarios advirtieron que la proximidad o el vínculo con el Poder Ejecutivo era un gran peligro para su subsistencia política. Empezaron a construir una posibilidad para legitimarse y sobrevivir políticamente a través de la denuncia: en un mundo mediático nada rinde más que encontrar, descubrir o pronunciarse sobre el escándalo, ya sea sobre la compra de bienes públicos, sobre el ministro que hizo incorrectamente una licitación o sobre el plato apetitoso, a partir de 1995, de descubrir irregularidades en el seno de las fuerzas armadas.

Aquí se empieza a producir un fenómeno curioso y que tiene un germen de destrucción de la vida democrática, porque lo que ocurre es que, no obstante ser la Concertación de Partidos por la Democracia una coalición exitosa, que invita a llevar adelante un gran proyecto político para construir el sueño de un país hacia el bicentenario nacional del 2010, los parlamentarios se refugiaron más bien en la cara negra de la luna, tratando de encontrar las perturbaciones o buscando donde se pudiera una denuncia, incluso contra la representación de su propio gobierno, con lo cual disminuyó la calidad de la política. Creo que eso tiene que ver más con el mundo mediático moderno que con el mundo antiguo de las ideas. Al parecer, tenemos que aprender a vivir hoy día en el mercado de las imágenes, pues las ideas pasan a un plano secundario. Se empieza a vivir prácticamente del eslogan.

Con ello la calidad del debate político se resiente profundamente y el ciudadano que aún tiene memoria democrática de los años setentas, observa este espectáculo de parlamentarios que se visten de determinadas maneras, que gritan de determinadas maneras y que buscan cualquier recurso para atraer a los medios, considerando que esto es una degradación de la política. Nosotros hemos podido observar, con cierta preocupación, que en el transcurso de los últimos cinco o siete años se ha producido una baja sensible de la participación ciudadana en los procesos electorales.

Entonces, el primer efecto de esta situación ha sido el deterioro de la calidad de la política y el segundo es que el mundo parlamentario está intentando construir y recuperar su sitio de legitimación en un ambiente que le es adverso.

Baste recordar que el General Pinochet trasladó la sede del Poder Legislativo a Valparaíso —que es el primer puerto de Chile, una conurbación junto

a Viña del Mar, a unos 120 kilómetros de Santiago— con el discutible, por no decir falaz, argumento de la descentralización. Creo que nunca quiso tener a los parlamentarios cerca, pensó que si algún día iba a tener que gobernar con parlamentarios, pues que vivieran fuera de la ciudad, casi cayéndose al mar.

En la concepción de Pinochet nunca estuvo construir condiciones para vivir en una sociedad verdaderamente democrática, pues su visión era un presidencialismo centralizado. Ustedes se pueden imaginar el resultado de esta decisión.

A mí me tocó, durante dos años, conducir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Yo necesitaba dos horas para llegar a Valparaíso, e igual tiempo para volver. Claro, vivía con los recursos y la tecnología, con el vehículo y con el teléfono celular, que pueden ayudar a resolver el problema de las distancias, pero no siempre es así. Creo que la política aún va a vivir muchos años con la necesidad del *face to face*, como una forma de crear confianza, que es lo que más le hace falta, probablemente, a la consolidación de nuestra democracia.

En consecuencia, la decisión del General Pinochet de trasladar físicamente al Congreso, lejos de constituirse en un acto descentralizador, lo único que generó fue una enorme perturbación en la eficacia del trabajo legislativo y en una muy mala relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, que se acentuó además por la percepción o la consideración de la ciudadanía, que tiene una alta cultura centralista, una alta desvalorización de todo aquello que no transcurre en la capital nacional.

A ello hay que agregar el modelo electoral, que es un tercer factor que afecta la consolidación democrática de una manera alarmante.

El sistema electoral chileno tiene una particularidad cuyos efectos políticos son de gran trascendencia y fuente de tensiones frecuentes en el sistema democrático. El sistema, denominado binominal, consiste en que cada distrito territorial elige sólo dos representantes. Con ello se diluye el peso relativo de las mayorías simples, pues la única posibilidad de obtener los dos escaños de un distrito es doblando el número de votos de la lista adversaria. De hecho, el sistema tiende a sobrerrepresentar a las minorías y a subrepresentar a las mayorías. Esto produce una evidente distorsión en la representatividad electoral y una tergiversación de la voluntad popular, pues no es raro que candidatos con más votos sean desplazados por candidatos con menos apoyo electoral.

La perversión del sistema binominal hace posible que se elija una cantidad importante de parlamentarios o de representantes que obtienen incluso votaciones inferiores que las de la lista que consigue la votación mayoritaria. Esto provoca una profunda distorsión, a la que se suma la situación del Senado.

Nuestro Senado está compuesto por 38 senadores elegidos democráticamente, nueve senadores institucionales (lo que hace un total de 47 senadores), más los vitalicios, que son ex presidentes de la República, que también tienen derecho, con plenos poderes, de ser miembros de este organismo.

Los nueve senadores institucionales se originan en las fuerzas armadas (4), en los órganos contralores del Estado (1), en el Poder Judicial (2) y en instituciones de educación superior (2). Salta a la vista la enorme distorsión en la legitimidad al interior del parlamento entre un senador elegido por varias decenas de miles de votos frente a otro designado por un acuerdo cupular en una institución castrense o de otro poder del Estado o gremio.

En Chile solamente hay un senador vitalicio activo: el ex presidente Eduardo Frei. El General Pinochet está privado de ejercer su cargo de senador, pues se encuentra sometido a proceso por la justicia que investiga su responsabilidad en la violación de derechos humanos durante su gobierno. El ex presidente Aylwin no reúne la condición de haber gobernado por seis años, como lo establece la Constitución.

El peso de los nueve senadores institucionales es del 25% del total del Senado y ellos definen sistemáticamente las elecciones, como de hecho acaba de ocurrir con la elección del Presidente del Senado, que es una figura de enorme importancia porque los amarres dejados por la dictadura en 1990 establecen para él un rol muy importante, como el de ser parte del Consejo de Seguridad Nacional.

En síntesis, en el caso chileno han ocurrido transformaciones en el plano institucional y en el de las estructuras sociales y económicas, que han sorprendido al nuevo parlamento. El nuevo parlamento ha terminado por refugiarse en las funciones de fiscalización, aprovechando los pocos intersticios que deja el mundo mediático. El efecto que ha tenido sobre el sistema político no puede ser menos que negativo.

Y algo que contribuye al deterioro estructural de la democracia chilena es el debilitamiento de los partidos políticos, porque los parlamentarios en su lucha por la sobrevivencia política se desentienden por completo de los acuerdos suscritos por su propio partido, con tal de insistir en sus proyectos personales o en su notoriedad personal. En consecuencia, los partidos políticos han dejado de ser el nexo natural entre el Estado y el ciudadano y al no existir ese nexo tenemos crecimiento de las protestas. El malestar ciudadano se expresa en la calle, tiende a expresarse de una manera violenta, porque no existe el vínculo institucional que alguna vez proporcionó el partido político para canalizar las inquietudes en uno o en otro sentido. Los gobiernos muchas veces no saben lo que siente la ciudadanía, como lo sabían antes gracias a los partidos políticos.

Brevemente, quisiera señalar aquellas áreas donde nosotros estamos trabajando y donde tenemos una preocupación, incluso en el propio gobierno, respecto del rol del parlamento en los próximos años.

Nosotros creemos que es preciso reformar la función legislativa frente a los desafíos de un mundo inevitablemente global, pues nuestros parlamentos se concibieron al amparo de Estados nacionales, preparados para funcionar sobre la base de estructuras nacionales.

La globalización de nuestra actividad económica impone —y esto se nos deja caer con una violencia dramática el 11 de septiembre del año pasado— exigencias que tienen que ver con procesos que se generan fuera de nuestra frontera, mecanismos de regulación, de mejor control, de seguridad, que obligan al parlamento a redefinir el rol que tiene que jugar defendiendo los intereses de carácter local o nacional, aunque inserto en un mundo global.

El parlamentario tiene la necesidad de coexistir con un mundo donde las demandas ciudadanas tienden a ser cada día más concretas y más locales y, a la vez, tiene que tecnificarse crecientemente. En Chile no tenemos la exigencia de cierto nivel de estudios o de determinadas características académicas para desempeñar la función parlamentaria.

Sin embargo, he observado que en la relación con el Ejecutivo el grado de tecnificación del parlamentario es cada vez más importante, pero al mismo tiempo éste enfrenta a una comunidad que le exige un cierto grado de concreción y precisión.

Entonces, aquí surge la necesidad de construir una capacidad parlamentaria que responda a la necesidad de tecnificar la función legislativa y al mismo tiempo permita estar en condiciones de responder a la cotidianeidad de las personas.

Creo que el gran desafío que tenemos —a partir de la dramática experiencia del 11 de septiembre en Estados Unidos—, es responder a la demanda de una mayor presencia del Estado, pero un Estado descentralizado y democrático. Nosotros no sabemos cómo se hace esto, pero tampoco lo saben los norteamericanos, los alemanes, los franceses o los chinos.

No sabemos aún cómo se construye un Estado más democrático, que se pueda hacer cargo de las demandas de generar una política que se afinque más en las necesidades cotidianas del ciudadano.

Hoy en día los ciudadanos le exigen al Estado, y particularmente el Ejecutivo, básicamente tres cosas: primero eficiencia, que los subsidios se otorguen rápidamente, que se racionalicen los recursos públicos, que no haya despilfarro; segundo transparencia (quizá lo segundo es lo primero). Nosotros tenemos encuestas que nos dejan la impresión de que muchas veces el ciudadano exige al Estado transparencia y eficacia, antes que eficiencia. Es

capaz de perdonar un error administrativo, mas no un acto de corrupción); y tercero involucramiento, lo que en inglés se conoce como concern, participación o involucramiento en los problemas de la gente, aunque no existan todas las capacidades para resolverlos.

En materia de construcción de transparencia los Congresos tienen un rol vital. En el caso chileno, la Cámara de diputados tiene la función de fiscalizar, que a veces sufre una degradación por la intervención de los medios o por la nula participación de los parlamentarios, que prefieren salvar su proyecto personal a comprometerse con un proyecto común nacional.

En Chile tenemos una complicadísima ley de probidad que se promulgó a fines del periodo de Frei, en 1999, que tiene drásticas exigencias sobre el funcionamiento público, sobre todos los poderes del Estado. El parlamento chileno, lamentablemente, se las arregló para que la declaración de intereses y la declaración patrimonial de sus miembros sea lo suficientemente vaga, por lo que las relaciones de dudosa moral que tienen varios parlamentarios con importantes actividades empresariales e intereses claramente vinculados a su decisión legislativa, no han podido todavía salir a la luz. Creo que aquí hay un pendiente para el Parlamento chileno y no sólo para éste; aquí hay una gran tarea y una gran responsabilidad para los parlamentos en todo el mundo.

LOS CUATRO PILARES DEL PODER DE LA LEGISLATURA EN ESTADOS UNIDOS

ROBERT CARR*

Quiero agradecer al Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México por invitarme a participar en este coloquio. Agradezco la oportunidad y el privilegio de estar aquí.

Desde mi experiencia, deseo hablarles de lo que llamaré los cuatro pilares del poder de la legislatura en Estados Unidos.

El primero es el poder de la bolsa o el poder del dinero. Ningún presidente de los Estados Unidos puede gastar un centavo, un dólar, si no es aprobado y autorizado por el Congreso. Es literalmente imposible para el presidente contratar un soldado o fundar algún programa sin la aprobación del Congreso.

El segundo, que es más importante, es el poder del Congreso para llamar a dar testimonio, para hacer que comparezcan las personas. Nadie en nuestro país, en la rama ejecutiva, puede faltar o dejar de comparecer ante el Congreso cuando se le pide, so pena de enfrentar consecuencias como la de ir a la cárcel por no asistir. No sucede seguido, pero este poder está atrás de todas las relaciones que tenemos con el Ejecutivo.

El tercero es el poder del Congreso para reunir información.

Y el último pilar del poder del Congreso de Estados Unidos es la forma como maneja sus recursos y su operación (el Congreso es de tiempo completo, se complementa con personal que ayuda a hacer el trabajo, algunas veces como críticos, y a nivel federal, de manera vigorosa, ambos partidos nos oponemos a cualquier limitación en la reelección).

El poder que emana de nuestro personal profesional es obvio. Entre nuestros miembros tenemos expertos, pero esto no siempre fue así.

* Es doctor en Derecho por la Universidad de Wisconsin. Ha sido congresista entre 1974 y 1981, y entre 1983 y 1995. Durante su carrera ha pertenecido a los Comités de Apropiación, Comercio, Justicia, Servicios Armados, Transportación y Legislación.

En los primeros años de nuestro país, la mayor parte de los integrantes del Congreso eran agricultores, pues era una sociedad agraria. En aquellos días el presidente no era tan poderoso, la gente no se interesaba mucho en Washington, se interesaba más en las personas que estaban en su pueblo. Eso duró casi cien años y empezó a cambiar casi al tiempo de la Guerra Civil.

Todavía era un país agrario, pero se empezaron a construir edificios, la gente empezó a comunicarse entre ella, el Congreso comenzó a enviar soldados a la Guerra Civil y Abraham Lincoln ganó la presidencia.

Esto continuó después de esa Guerra, hasta el punto en que se sugirió que el Congreso se había constituido muy prematuramente. Fue un profesor de Princeton, Woodrow Wilson, quien escribió un libro sobre el gobierno congresista y ofreció un panorama completamente diferente. Después de eso, se convirtió en presidente y llevó al país a la Primera Guerra Mundial.

A mi juicio, los derechos del Poder Legislativo tienen solamente 65 años. De hecho, 65 años en una primera etapa y 25 años en la más reciente. Y eso es ser realmente joven en el contexto de las democracias alrededor del mundo hoy en día.

Con el desarrollo comercial, la tecnología, la radio, el viaje en tren y en avión, el Congreso empezó a ser de tiempo completo, sus miembros eran más profesionales, pero no tenía mucha gente que le ayudara y sí mucho trabajo.

Este desarrollo también construyó su progresión. Empezamos a pedir impuestos a nuestra gente desde el nivel federal y se implantó el sistema del seguro social.

Así, los impuestos y el seguro social pusieron el piso para el poder que obtuvo el Congreso de Estados Unidos, que se fue acumulando y se convirtió en una razón para ir con el presidente y decirle: representamos a estas personas que pagan impuestos, que hacen preguntas y proponen cómo gastar su dinero.

Después vino la invasión de la televisión, el Presidente pudo convertirse de manera rápida en Presidente de todos los norteamericanos. El Congreso alcanzó mayor poder durante la depresión, perdió poder durante los años cuarenta debido a la guerra, de igual forma que en los cincuenta debido a los tiempos de la presidencia popular y se podría haber pensado que el poder del Congreso iba a desaparecer, pero no lo hizo porque los eventos otra vez despegaron de manera repentina: tuvimos un asesinato, un nuevo Presidente, una guerra que debido a la televisión y a los sentimientos de los individuos se convirtió en muy poco popular, un Presidente que no dijo la verdad y la ruptura de Watergate (toda la información que estaba bajo el agua se consideraba, hasta entonces, privilegio del Ejecutivo).

Ahora tenemos mejores líderes en el Congreso, que se preguntan sobre esta guerra contra el terrorismo propuesta por Bush: ¿A dónde nos quiere llevar el Presidente? ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cómo define la victoria? El mensaje de las lecciones de Vietnam todavía está en nuestras mentes.

Concluyo diciendo que el concurso entre el Ejecutivo y el Legislativo es equivalente, políticamente, al de la eterna pugna de la guerra, en que ningún lado debe ganar.

Tenemos en verdad Poder Legislativo y realmente tenemos democracia, sostenidos en su legitimidad por la gente. Lo que realmente caracteriza a la democracia es un Poder Legislativo efectivo.

Un Poder Legislativo fuerte, que ve hacia los sueños, hacia las esperanzas de las personas, es realmente la única garantía que tenemos de democracia. Los Ejecutivos no garantizan nuestra democracia.

ASPECTOS DEL PODER LEGISLATIVO EN BRASIL

ADELOR VIEIRA*

Participar en un encuentro como éste en México —que no es nada más un país amigo de Brasil, sino un país hermano—, es muy satisfactorio.

México tiene en su capital 18 millones de habitantes. En Sao Paulo nosotros tenemos, también, aproximadamente ese número.

Ustedes tienen una maravillosa literatura y un clima tropical. Nosotros también vivimos en un país tropical. Tenemos un poco más de población, pues somos aproximadamente 170 millones de habitantes y, ustedes, alrededor de cien millones.

Nuestro gobierno es presidencial como el de México y nuestro sistema también es pluripartidista: ustedes tienen al Partido Revolucionario Institucional (PRI); al Partido de Acción Nacional (PAN), y al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Nosotros tenemos al Partido de la Social Democracia (PSD), del presidente Fernando Enrique Cardoso; al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en el que tengo el honor de participar; al Partido del Frente Liberador (PFL), a cuyas filas pertenece Marco Marcial, nuestro Vicepresidente, y al Partido de los Trabajadores, que gobierna en el ayuntamiento de Sao Paulo, la mayor ciudad de Brasil. Sólo he citado a los más grandes de los más de 30 partidos políticos que tenemos.

Como semejanza, tenemos también un Congreso bicameral. Nuestro Senado tiene 81 senadores (tres por estado, en 26 estados, más el Distrito Federal). Ustedes tienen 128 senadores de sus 31 estados, más el Distrito Federal.

* Es matemático de profesión. En su país, Brasil, ha sido varias veces Diputado: de 1991 a 1994, como miembro de la Comisión de Constitución y Justicia; de 1995 a 1998 como Tercero y Cuarto Secretario de la Mesa Directiva y actualmente, en la Legislatura 1999-2002, como Cuarto Secretario de la Mesa Directiva.

Nuestra Cámara de Diputados está constituida por 513 diputados federales. Ustedes tienen 500 diputados federales, por lo que también hay una semejanza muy grande.

Nuestra Constitución última es de 1988 y la de ustedes de 1917. Particularmente creo que debajo del poder de Dios el Poder Legislativo es el más grande. Nada se puede ni se debe hacer sin ley; por tanto, creo que el Poder Legislativo es el mayor poder y que no hay sistema mejor que el sistema democrático.

Todavía como semejanza entre países hermanos, en Brasil y en México nos enorgullece mucho decir que tenemos libertad política, libertad de imprenta y libertad religiosa. Y estos tres pilares son fundamentales para el desarrollo de nuestros pueblos.

Me gustaría poder hacer un relato histórico del Legislativo en nuestro país, pero debo ser prudente por el tiempo que se nos ha asignado. Diré, sin embargo, que es imposible hablar de democracia si se ignora al Poder Legislativo. Por eso lo considero el más importante, sin menospreciar cualquiera de los otros poderes.

Aristóteles fue el primero en utilizar la expresión democracia. Antes de que fuera instalada en cualquier pueblo, él ya decía que sería algo inevitable. Hoy tenemos democracia en Brasil.

Ha habido un progreso, un gran avance en nuestro sistema democrático. Tuvimos las primeras repúblicas en 1890 y 1930 y después tuvimos Congresos que fueron disueltos. Tuvimos en 1937 una nueva Constitución denominada Estado Nuevo, cuando hubo golpes y manifestaciones de lo más diverso. Y al final de la Segunda Guerra Mundial, en 1946, se instaló la nueva Constitución y una nueva asamblea constituyente, que perduró hasta 1967. En ese periodo se instaló la tercera República, cuando se dio el conocido golpe militar de 1964.

Los militares estuvieron en el poder hasta 1985, cuando se inició una nueva fase en la democracia de Brasil. A través de una elección indirecta del Colegio Electoral se eligió a un Presidente civil. Asume entonces la presidencia el hoy senador y ex presidente José Sarney. Una nueva Constitución quedó establecida en 1988, que es la que hasta hoy rige los destinos de nuestra patria.

En Brasil tenemos Poder Legislativo en tres espacios: en el Congreso Nacional, constituido por el Senado Federal y la Cámara Federal de Diputados; en las Asambleas Legislativas de los 26 estados y la del Distrito Federal; y en las cámaras municipales de los más de cinco mil municipios que constituyen el país.

Todos estos representantes son elegidos directamente por el pueblo: 81 senadores, 513 diputados federales, 1,053 diputados estatales locales de los 26 estados y el Distrito Federal, así como los representantes municipales.

El proceso legislativo en Brasil no es diferente del que existe en México o en otras repúblicas democráticas de las que tenemos conocimiento, pero me gustaría detenerme en las perspectivas que tiene el Legislativo, no sólo de Brasil, aunque voy a utilizar el caso de Brasil como referencia.

En tiempos recientes —los últimos 20 años postrégimen militar— estuvimos en el centro de la historia. Estuvimos siempre en los ojos de los huracanes cuando en los procesos de cambio en la sociedad brasileña el Legislativo fue un verdadero héroe.

Hoy el Legislativo está prácticamente en el ápice ideal, ejerce casi totalmente, casi a plenitud, el papel que le corresponde: legislar, fiscalizar, cuestionar problemas, consensar normas, emitir pareceres y tomar decisiones. Más que nunca se ha colocado como un ente privilegiado de reflexiones, de debates, de análisis de las cuestiones relacionadas con la sociedad.

Tenemos, sin embargo, la certidumbre de que todavía hay mucho por hacer, de que todavía no completamos el ideal legislativo. Pero estamos apenas a dos décadas de este nuevo proceso, de este nuevo estadio, de esta nueva fase de la democracia. Y dos décadas es poco tiempo, pues somos una nación joven si nos comparamos con aquellas civilizaciones que ya dejaron grandes rastros en la cultura.

Esta es nuestra realidad. En Brasil tenemos conciencia de que corresponde a nuestra generación en el Legislativo buscar nuestras verdades, nuestras intenciones de reconocimiento, para entonces estructurarnos cada vez más como poder y hacerlo por completo.

En este periodo han existido las divergencias y las notorias dificultades para la toma de decisiones, hechos que forman parte del andamiaje del proceso. Pero sobresale este Poder Legislativo por la representatividad popular que ya tiene en su cuerpo, e inclusive porque en él están incluidos aspectos inherentes a la cultura, la educación y las cuestiones financieras, entre tantos otros.

Hoy, por ejemplo, el proceso de cesación de mandato puede darse hasta en forma sumaria. Este proceso antiguamente demandaba un tiempo tan largo que los corruptos comprobados permanecían en ejercicio del cargo hasta el término de éste. Hemos tenido el apartamiento de un Presidente de la República, han sido removidos de sus cargos miembros del Poder Legislativo, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y en las Asambleas legislativas y también gobernadores y presidentes municipales.

En el Legislativo aprobamos, además, la reelección de Ejecutivos (Presidente de la República, Gobernador del Estado y Presidente Municipal), considerando que ello representa un avance para la democracia.

Recientemente fue aprobado el fin de la inmunidad de los parlamentarios. Existe inmunidad para hablar, para denunciar, para tomar posiciones,

pero con mucha satisfacción les digo que los parlamentarios ya no gozan de inmunidad ante un proceso civil.

Merece también ser citado el hecho de que hoy existe en el país una ley que disciplina la responsabilidad fiscal de todos aquellos que tienen acceso al dinero que es recaudado del pueblo. La Ley de Responsabilidad Fiscal dispone severas sanciones para quien la incumple.

Esta ley reconoce a cualquier ciudadano brasileño como parte legítima para proponer la anulación de un acto lesivo al patrimonio público y le asegura el acceso a la información sobre la aplicación de los recursos públicos.

Entre otros tantos asuntos y proyectos que se debaten se encuentran aquellos vinculados con la cuestión ambiental. Estamos discutiendo leyes que obliguen a preservar las fuentes de recursos naturales, pues éstas son vistas como fundamentales para la sociedad brasileña.

Falta todavía avanzar mucho, pero consideramos necesario dejar ejemplos para las generaciones que nos sucederán. Tenemos la convicción de que nos aproximamos, en el corto tiempo, al ideal.

Queremos la democracia plena y para eso estamos trabajando.

LA CONVERGENCIA DE PODERES EN EUROPA

PIERRE FAUCHON*

Estoy muy contento por esta reunión, muy contento de descubrir México, de descubrirlo en su pasado y su presente, y de presentirlo en su futuro, que seguramente será muy grande.

Estoy especialmente feliz porque hoy es el aniversario de ese gran hombre de nuestra democracia: Benito Juárez, que hubiera sido muy buen amigo de otro gran hombre público, Víctor Hugo, quien era de la misma generación. Ambos buscaban, mucho tiempo antes que nosotros, los acentos comunes de la democracia y aprendían cómo pelear contra las dictaduras.

Estoy muy contento de compartir un debate con la gran familia de democracia, aunque ésta no sea una familia universal, pues hay sociedades que no comparten sus concepciones, como el mundo islámico, el mundo de Oriente. La democracia, como la vivimos en nuestras tradiciones, no es algo completamente evidente, pero es algo infinitamente precioso.

Ustedes saben que nuestras democracias son diferentes, puesto que no compartimos el mismo momento histórico. Nosotros hemos tenido problemas entre poderes. Los poderes legislativos han aparecido como las armadas en batallas contra los poderes ejecutivos. Este combate se ha librado en Europa occidental, pero estamos en una situación de convergencia de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, situación de convergencia en que los autores comentan la separación de los poderes, buscando que aparezca el equilibrio.

El Poder Legislativo, el Congreso en Estados Unidos, tiene como funciones principales votar los impuestos, votar por el presupuesto y hacer leyes.

* Es abogado de profesión, con maestría en Historia del Derecho y Derecho Público. Ha sido Ministro de Justicia en Francia, Senador y miembro del Comité Consultor de Consumidores ante la Comunidad Europea.

En las sociedades de Europa occidental hacer las leyes es trabajo del Poder Ejecutivo, no del Legislativo. El Ejecutivo propone presupuestos y leyes y el margen de discusión en el Legislativo no es considerable.

En Europa occidental ya no tenemos los debates públicos fundamentales que animaron nuestra vida pública durante casi un siglo, pues antes había los debates sobre la economía dirigida en el sistema socializado, sobre la determinación de medios de producción por el Estado y sobre la liberación económica.

Actualmente los discursos son diferentes, generalmente sobre las prácticas de gobierno y no muestran diferencias fundamentales, pues todo el mundo está de acuerdo con la economía liberal, con la libre empresa.

A partir de este acuerdo, acuerdo que es fundamental en cualquier sociedad, las diferencias son más bien técnicas (sobre diferencias en un punto u otro, sobre cómo se organizan los regímenes de retiro, sobre cómo enfrentar una u otra problemática social o económica). Hay debates, pero no son grandes, como aquellos que hacían la dicha y las peleas de los hombres de antaño, ahora son debates entre personas especializadas.

Pero tenemos una gran ventaja, lo que se llama tecno-estructura: una masa de especialistas que manejan nuestros asuntos ante la que es muy difícil para un parlamentario llegar y poder hacer valer su punto de vista y hacer que converjan también los puntos de vista de los electores. Lo que debemos hacer es especializarnos, para adquirir la tecnicidad que nos permita hacer valer nuestros puntos de vista.

La vida política europea se basa en la construcción de la comunidad europea: llegó el euro y está avanzando, la competencia de los poderes legislativos de los parlamentos nacionales se reduce y se convierte en europea (actualmente estamos en pleno debate sobre la confusión de poderes a nivel europeo, lo que llamamos cohabitación o codecisión), la ley debe provenir del acuerdo entre el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de Jefes de Estado.

Y está también el poder de juicios, un poder que está lejos de juzgar solamente casos particulares, pues está queriendo juzgar la regularidad social (territorios, juicios europeos, derechos humanos, eficacia de las leyes). Muchos discursos giran alrededor de éste fenómeno, que es común a las sociedades democráticas.

La importancia del Poder Legislativo es esencial, se extiende a varios dominios y tiene aspectos técnicos que además de complejos son difíciles de explorar. El Parlamento tiene el poder esencial del control, control sobre cómo el Ejecutivo hace su trabajo. Más que de manejar el poder, tiene el poder de controlar y retirar a quienes lo ejercen.

Saber cómo generamos los impuestos, cómo están trabajando nuestros dineros, son tareas esenciales en la democracia actual. El Parlamento es el medio que nos permite tener una democracia efectiva, por la transparencia que genera el resultado de sus trabajos de control.

El Poder Legislativo debe accionar las reformas de la democracia. Como representante del pueblo, debe tomar conciencia de su responsabilidad en lo concerniente a la transparencia, para que el destino de la democracia, de nuestra democracia, continúe contribuyendo al progreso de la humanidad.

CONFERENCIAS MAGISTRALES

EL CONGRESO MEXICANO DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA

MANUEL ALCÁNTARA*

Este Primer Coloquio Internacional es un total acierto. Me congratulo por estar aquí entre ustedes. Felicito y agradezco al Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México por esta iniciativa, por hacer posible la difícil combinación de política, academia y administración pública, que es lo que aquí se está consiguiendo con un equilibrio y una madurez notables.

Pero además debo señalar que es un acierto porque, como ustedes saben muy bien, los Congresos, los poderes legislativos, los parlamentos (a lo largo de esta participación utilizaré los tres conceptos de forma sinónima), son instituciones que han sido históricamente ninguneadas en América Latina. Y tres son las razones de ello. La primera es el excesivo peso del presidencialismo en la región. Los sistemas políticos de la zona se articularon, desde la independencia, según la forma de gobierno presidencialista, pero un presidencialismo que históricamente ha tenido una forma perversa de predominio, de preponderancia del Poder Ejecutivo, no de equilibrio de poderes.

La segunda razón es que, evidentemente, en la región ha habido muchas interrupciones autoritarias, sobre todo en la segunda mitad del siglo xx, que se cebaron fundamentalmente en el Congreso, debilitando por consiguiente su capacidad de actuación y su capacidad de presencia en la arena política.

* Es Director del Instituto de Estudios de Iberoamérica en la Universidad de Salamanca y catedrático de Ciencias Políticas. Profesor e investigador visitante en las universidades de Georgetown, Carolina del Norte, Belgrado y en la FLACSO. Autor de Sistemas políticos en América Latina y de Gobernabilidad, crisis y cambio. También es editor de Partidos Políticos en América Latina.

Y la tercera es el peso de la participación política frente a la representación política. Dicho de otra manera, por el peso de la matriz populista o de las matrices populistas, porque se puede hablar de distintas matrices de este tipo frente a otras matrices de democracia liberal en las que el Congreso hubiera tenido mayor presencia.

Creo que son esas tres razones, compartidas por todos —que podemos ver reflejadas en los distintos trabajos, en la distinta literatura que aborda el tema—, las que nos reflejan esa histórica debilidad, esa histórica no presencia, no atribución del papel que el Congreso debería haber jugado.

Como sabemos, la recuperación de las democracias —recuperación en algunos casos e instauración en otros— en la mayoría de los países de América Latina, sobre todo a partir de la década de 1980, puso al Congreso en el centro de la arena política y ello porque el Poder Legislativo se encuentra en el triángulo que se construye con los tres vértices que conforman el juego fundamental de la política: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los partidos políticos.

La actividad del Poder Legislativo ha sido muy relevante durante los últimos lustros en las diferentes crisis políticas que los países latinoamericanos han enfrentado. Baste recordar la muy loable y corajuda intervención de los parlamentos de Brasil, Venezuela, Guatemala, Ecuador e incluso Argentina recientemente, donde la institución parlamentaria ha logrado sacar a la política del embrollo en que había entrado.

En aquellas crisis en las que el parlamento fue el perdedor, la secuela de esta pérdida llevó al país en cuestión a una penosa situación, como pasó en Perú en 1992, con el golpe de Alberto Fujimori.

Sin embargo, también sabemos que en términos de la opinión política de la gente, de eso que llamamos opinión pública, el parlamento y los diputados ocupan los últimos lugares en la evaluación de las instituciones políticas, de suerte que los congresos canalizan el descrédito de la política. Este sería el lado negativo al que los parlamentos se enfrentan en esta etapa venturosa de recuperación de su función.

Se preguntarán ustedes, ¿qué tiene que ver esto con la conferencia El Congreso mexicano después de la alternancia? No crean que estoy haciendo eso que los norteamericanos denominaron filibusterismo, que es la clásica práctica parlamentaria de ganar o perder tiempo para que los minutos se consuman, simplemente estoy haciendo una pequeña introducción de por qué creo que estamos en una jornada importante.

En cualquier caso, el título de la conferencia es un tanto equívoco, primero porque no soy especialista en el tema y sería un insulto hablar ante ustedes sobre el Congreso mexicano. Además, me falta investigación empírica para

saber realmente qué es lo que ha pasado después del cambio, sobre todo en los últimos 20 meses.

Si puedo, sin embargo, referirme a los diputados del Congreso mexicano, pues dirijo un equipo de investigación de la Universidad de Salamanca que ha entrevistado a una muestra representativa, 125 diputados de los distintos partidos, por lo que tenemos una buena base de datos sobre las opiniones de estos legisladores.

Pero, sinceramente, no me pareció adecuado para este Coloquio hacer sociología o teoría de la cultura política de los diputados mexicanos. No obstante, permítanme que les hable sólo acerca de tres notas de esta investigación, realizada sobre la Cámara de Diputados actualmente en funciones.

Hemos revalidado tres ideas que todos conocen, pero que empíricamente tienen un sustento muy fuerte. En primer lugar —contra esa famosa idea de que en la política todo es igual, que es de un tono gris— se pudo constatar, a través nuestra investigación, que hay una plena diferenciación ideológica de los tres principales grupos que conforman el Parlamento mexicano. La diferencia es plena, clara y consistente en términos ideológicos.

En segundo término, hay una clarísima diferenciación sociológica de los miembros del Congreso, es decir, la clase política mexicana no es igual, no es una clase política en términos sociológicos clásicos: hay diferencias muy profundas en términos de socialización, de nivel sociológico y cultural, de relaciones de parentesco, de profesión.

Y la tercera nota es relativa a la baja calidad política y legislativa de los diputados. Comparados con los de otros países latinoamericanos, los diputados mexicanos son —perdóneme, pero es la realidad— mediocres. Entiendan que estamos hablando en castellano y ésta no debe ser una palabra ofensiva: son mediocres en términos de comparación con otros parlamentos de América Latina. La formación de los diputados en México es inferior a la de los de otros países, desde el propio currículum académico.

Estos son solamente tres botones de muestra de esta investigación, en la que no quiero detenerme, porque me alejaría de lo que deseo tratar en mi exposición.

Voy a tomar el título de la conferencia como excusa para gestar un determinado modelo político. Primero me haría una pregunta en voz alta: ¿cuáles son las características, las notas definitorias que hay detrás del Congreso mexicano después de la alternancia?

Empecemos hablando de la segunda parte del título: la alternancia. Tenemos aquí una palabra sutil, que los organizadores tal vez han escogido para huir del termino más complicado de transición. Pero me gusta, creo que es oportuno conocer qué impacto conlleva la alternancia, qué significa ésta en la política mexicana.

Al respecto, puedo plantear tres ideas: primero diría que no tiene ningún impacto, porque la alternancia ya se había producido tres años antes. La alternancia y el gobierno dividido en el ámbito de la sede parlamentaria se habían dado ya en 1997.

Eso sí, evidentemente, había una situación nueva en la política mexicana, situación que mis colegas han publicitado con la idea de gobierno dividido (expresión que a mí no me gusta, porque para ello hay una viejísima idea en la propia jerga parlamentaria en español, que procede del parlamentarismo del siglo XIX, que es la de presidencialismo con mayoría parlamentaria o presidencialismo sin mayoría parlamentaria. Pero hemos copiado la moda norteamericana).

La cuestión del gobierno dividido es en sí misma una idea que únicamente se da en el presidencialismo y que debe de relacionarse con otra variable que afecta a la política, que es el grado de cohesión, el grado de coherencia de temas distintos, el grado de disciplina de los partidos.

Por ejemplo, en Estados Unidos probablemente importe menos la existencia de un gobierno dividido, porque los congresistas no tienen la disciplina del voto, la coherencia programática o la cohesión ideológica que tienen los de otros países, como es el caso en Chile, donde la ruptura de la disciplina en el voto del grupo parlamentario es prácticamente imposible. Estamos hablando de dos regímenes presidencialistas, lo cual nos lleva a introducir esta variable del grado de disciplina interna, de cohesión, de coherencia partidista.

En segundo lugar, el mayor impacto ha venido de la mano del acto electoral del 2 de julio de 2000, en el que una candidatura *sui generis* alcanzó la presidencia de la República.

Me atrevo a usar este término latino porque hay que recordar que el sistema de elección presidencial mexicano es único, o casi único, en la perspectiva comparada del presidencialismo latinoamericano, por cuanto que aquí el presidente, como ustedes saben, se elige por mayoría simple. Basta que un candidato saque un voto más que el que está en segundo lugar, para ser elegido presidente. Esto hace que cuando los jugadores que tienen posibilidades de ganar el partido son varios, se limite el techo electoral. Si concurren cuatro fuerzas políticas con igual intensidad, probablemente sacando el 26% de los votos, se puede ser elegido presidente. Y si esto ocurre con tres fuerzas más o menos equilibradas, se puede ser presidente con el 34% de los votos.

Claro, en el caso mexicano hubo una cuestión añadida a la cita del 2 de julio y es que en grandes núcleos de la población se había extendido la consigna de derrotar al PRI, sobre la idea de que era la oportunidad del cambio que verdaderamente sacralizaría una transición política a la democracia.

En esta idea de que había que derrotar al PRI se articuló la candidatura sui generis de Fox, porque evidentemente iba a atraer los votos del partido que originariamente lo apoyaba y algo más. Esto lo muestran las cifras electorales: basta ver el porcentaje de votos obtenidos por Fox y el porcentaje de escaños atribuidos a los votos por el PAN y verán ustedes claramente esta diferencia.

Es decir, se produce una divergencia entre el porcentaje de votos del presidente y el porcentaje de escaños del partido del presidente, lo que se traduce en un éxito electoral que no es estrictamente del partido sino, también, de otros sectores de la sociedad.

Y esto va a conformar, entre otras cosas, un gobierno no estrictamente panista, un gobierno que en la lógica del juego político sería un gobierno no coherente con la ideología del partido que apoya al presidente y no sólo con la ideología, sino con el propio programa del partido que apoya al presidente.

Esta es una cuestión extremadamente importante, porque si la vemos en perspectiva, comparada con otros casos en los que hay algún tipo de coalición preelectoral (por ejemplo Chile o Brasil), donde se suman votos al partido del candidato presidencial, conforma una imagen diferente.

En la coalición el candidato ganador sabe que cuando llegue al poder tiene que distribuirlo entre los partidos que lo apoyaron en la carrera presidencial. De ahí que tengamos gobiernos de coalición en Chile y en Brasil que son coherentes con estos procesos electorales.

Sin embargo, sabemos que esto no ocurrió en México el 2 de julio. Y esto me hace amparar esta idea de la candidatura sui generis, pero el segundo impacto proviene de la compleja relación que el Presidente Fox va a vivir a partir de ese momento. No entre él y el Congreso (esa de por sí siempre va a ser una relación compleja en cualquier régimen presidencial, incluso aquel en el que haya mayoría del partido del presidente), sino la compleja relación entre el presidente y su teórico grupo parlamentario. Esto, probablemente, sería uno de los elementos que más jugo daría a una investigación que, como les decía, no he hecho.

Por otra parte, el Congreso mexicano se enmarca en un crisol integrado casi en un pentágono: en primer lugar, se enmarca en un régimen presidencial, lo cual limita su juego; se enmarca también en un ámbito político en el que se produce, cada vez más, un peso notable del federalismo de las 32 entidades federativas que a su vez coartan o condicionan la actuación del Congreso, porque están como referentes representativos de la soberanía popular.

El tercer lado de este pentágono muestra que el Congreso mexicano es bicameral (lo cual contrasta con los Congresos de Venezuela, Perú o Ecua-

dor, por citar países andinos y, por supuesto, con todos los centroamericanos); el cuarto lado del pentágono muestra que en México una de cada dos elecciones legislativas coinciden con las presidenciales, lo cual facilita cierta estabilidad en la política; finalmente, en el quinto lado, está la cláusula de la no reelección de sus miembros. Este es el escenario que ofrece el Congreso mexicano.

Pero hablar del Congreso mexicano, así como de cualquier otro Congreso (que es lo que pretendo hacer ahora, es decir, pasar a un nivel de abstracción más general), puede llevarnos a un complejo análisis en el que podrían prevalecer ciertas dimensiones presentes en absolutamente todos los congresos, en todos los poderes legislativos.

Desde una perspectiva institucional, es evidente que el Congreso tiene relación con los otros poderes. No sólo con el Ejecutivo, sino también con el Poder Judicial e incluso con otros metapoderes (tribunales constitucionales, el universo de los partidos, el sistema electoral).

El Congreso también tiene una relación consigo mismo, es decir, cómo funciona en relación con su reglamento interno, con su práctica, cuándo sesiona, cómo son sus Comisiones, cuáles son las prerrogativas de sus miembros, etcétera.

Y en tercer lugar hay una perspectiva socio-demográfica, pues un Congreso está compuesto por individuos, pero ¿quiénes son estos individuos? ¿Son jóvenes, son personas de más de 70 años, son hombres, mujeres, son licenciados, provienen del mundo urbano, del rural, qué valores y qué relación tienen con otro tipo de instituciones, son líderes en su partido, son líderes de una ONG, son líderes de un movimiento social?

Estas dimensiones están presentes en todos los estudios del Poder Legislativo y plantean un escenario extremadamente complejo. Antes señalé un triángulo virtuoso que sería el más interesante para extraer de ahí una reflexión. Triángulo que componen el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los partidos políticos y que caracteriza a nuestras poliarquías. Es un triángulo básico en el ámbito del presidencialismo (pues en el parlamentarismo se reduce a un binomio), cuyas partes centrales ameritan una reflexión que pudiera darnos algunas claves sobre el futuro de los Congresos en América Latina y del Congreso mexicano después del cambio político.

Voy a hablar, en primer lugar, de las Comisiones legislativas (en cuyo seno se articula la operatividad parlamentaria) y, en segundo, de la idea del control político en los parlamentos.

En los inicios del régimen constitucional el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única, de lo que se podría denominar colegio único, pero esta forma organizativa presentó inconvenientes desde el

punto de vista funcional y operativo: el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación en el pleno de doscientas o trescientas personas era difícil. Por ello el principio de división del trabajo llegó al Parlamento, a efecto de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional y fue entonces cuando la mayor parte de los parlamentos se organizaron en secciones o en las también llamadas Comisiones.

De tal manera que el crecimiento, el progreso de las Comisiones parlamentarias, es bastante lento. Aparecen por primera vez tras la revolución inglesa y han mantenido la forma de órganos compuestos por un reducido número de legisladores creados eventualmente por la Cámara, o bien era ésta misma la que se constituía excepcionalmente en Comisiones de investigación.

En ambos casos, la finalidad consistía en obtener información suficiente sobre algún asunto concreto concerniente a los trabajos parlamentarios, de modo que en el origen de las comisiones aparecieron dos motivos claros: facilitar la labor del pleno y ser un instrumento, si no de control del Ejecutivo, al menos de equilibrio entre el Parlamento y el gobierno.

La progresiva democratización del parlamentarismo, a mediados del siglo XIX, acentuó las características de la evolución de las Comisiones. Por una parte, la lucha política se trasladó del campo de las instituciones al de las fuerzas sociales, cada vez más consolidadas y organizadas por un nuevo actor que había aparecido de manera irresistible: el partido político.

Por otra parte, la dependencia legitimadora del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo propició la coincidencia ideológica entre la cámara y el gobierno, entre mayoría parlamentaria y gobierno, encuadrados socialmente en el mismo partido o en partidos afines.

La relación mayorías-minorías, otra de las consecuencias de la democratización del parlamentarismo, monopolizó la lucha política, teniendo como actores a los partidos, tanto fuera como dentro de las cámaras.

Otro factor de cambio fue, evidentemente, la revolución tecnológica, desvelando al Parlamento como órgano de movimientos poco ágiles e imponiéndole una necesidad de eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política. Estas dos razones serían suficientes para comprender que la centralidad histórica del pleno en los parlamentos fue decayendo y que los viejos instrumentos de control e información cambiaron de contenido y de situación.

De esta manera, las Comisiones parlamentarias, en principio órganos ad hoc, temporales y eventuales, subordinados totalmente a la cámara, pasaron a ser de constitución automática al comienzo de cada legislatura, estableciéndose en las leyes su permanencia y el número y nombre con que deben de existir en cada cámara. Según los casos y países, adquirieron también faculta-

des propias que las hicieron prácticamente independientes del pleno, consolidándose como órganos de producción parlamentaria.

La práctica de referir legislación a las Comisiones antes del debate del pleno, se desarrolló también en el Congreso de los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX, lo que constituyó un cambio respecto a la tradición parlamentaria británica, propiciado por el crecimiento de la carga del trabajo legislativo y la necesidad de dividirlo.

De la revisión de la literatura politológica e incluso jurídica, en combinación con los distintos trabajos llevados a cabo, podría definir una Comisión legislativa como el grupo de trabajo temporal o permanente, constituido por una parte de los integrantes de una asamblea a partir de áreas temáticas y conformado con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa.

La formación de Comisiones es, por consiguiente, parte del principio de división del trabajo, ya que teóricamente un grupo más pequeño, integrado por personas informadas sobre el tema y que cuentan con recursos humanos y materiales apropiados, va a conseguir mejores resultados en tiempo y calidad que si el mismo asunto es tratado por un grupo mayor, por el pleno.

Otra de las razones para esta división de trabajo es la gran cantidad de labores a las que se enfrenta el Legislativo en los modernos Estados de Derecho, en los que es la instancia productora de normas y procedimientos para la administración y ejecución de políticas públicas.

De modo que las Comisiones contribuirían a distribuir el trabajo, a la vez que permitirían un tratamiento más particular de los asuntos y actuarían como un filtro, dando al Congreso la posibilidad de priorizar entre las muchas iniciativas que entran en la secretaría. Por lo tanto, en las Comisiones se analizan, debaten y transforman iniciativas de todo tipo con profundidad, con tiempo y con un grado de discreción que facilita acuerdos, muchas veces incluso fuera de la sede parlamentaria, todo lo cual permite que se tomen decisiones más razonables y eficaces.

Si se quiere una visión normativa (no muy de mi agrado), próxima al Derecho constitucional, se vería a las comisiones legislativas como los órganos de las asambleas deliberativas que tienen entre sus principales funciones el análisis, estudio y relación de documentos que son sometidos a su consideración, así como el control y supervisión del funcionamiento de la administración pública para información y en representación de la sociedad.

Sin embargo, dicho concepto es estrecho frente a la realidad actual de las Comisiones legislativas, pues la evolución propia de los parlamentos y de las mismas Comisiones las ha llevado a ser algo más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los plenos de las cámaras. Se acepta

que estos cuerpos orgánicos de los parlamentos ya no se limiten a realizar las mencionadas funciones, sino que deberían de asumir —de hecho en algunos casos ya lo hacen— un poder decisivo en ciertas materias. De ahí que la repartición proporcional al peso, al poder de los partidos políticos en la cámara, sea un factor tan importante. La mayoría de las legislaturas nacionales están estructuradas en Comisiones, pero el tipo, funciones e importancia, varía de acuerdo a cada país.

Como ejemplos extremos de ésta situación, tomaré dos casos del universo angloparlante: por un lado tenemos a Estados Unidos, en cuyo Congreso las Comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales de examen de los proyectos de ley presentados en nombre del presidente o por cualquiera de sus integrantes, y la fiscalización de las actividades del Poder Ejecutivo.

En el otro extremo está el Parlamento británico, cuyas Comisiones temporales realizan sólo un examen somero de los proyectos de ley, mientras que las Comisiones permanentes desempeñan funciones limitadas de fiscalización. En una posición intermedia, en cuanto a la capacidad de influencia de las Comisiones en el proceso legislativo, se ubicaría la mayoría de los demás países.

Sobre los casos latinoamericanos, se puede decir que todos los países del área organizan su trabajo legislativo a través de Comisiones.

La diversidad de papeles y relevancia de las comisiones en las distintas legislaturas, puede abordarse desde dos puntos de vista: el primero, centrado en la relación entre las Comisiones y el peso de los partidos políticos en la legislatura. Desde este enfoque, se sostendría que las Comisiones tienen más o menos predominio, dependiendo de la fortaleza y disciplina de los partidos, de modo que cuanto más fuertes y disciplinados son éstos, menos influencia tienen las Comisiones.

Lo anterior no significa que las Comisiones no tengan importancia en el proceso legislativo, sino que la mayoría de los acuerdos serían negociados entre los miembros de las Comisiones a nivel de bloque legislativo o de cúpula del partido. Las Comisiones, por consiguiente, tendrían muy poca capacidad autónoma.

La segunda explicación radica en las distintas atribuciones que otorga el ordenamiento jurídico constitucional de cada país a las Comisiones, ya que puede haber Comisiones que en asuntos legislativos se limiten a emitir un informe sin carácter vinculante, mientras que en otros países tienen la potestad de redactar el texto que será discutido por el pleno o desechar de entrada un proyecto de ley.

La gran diferencia entre los sistemas de comisiones de los distintos países con asambleas legislativas electas democráticamente, la constituye el tipo de

régimen que prevalece en cada país. La propia lógica de funcionamiento del sistema parlamentario, por ejemplo, hace pensar que el gobierno contará con el respaldo de la mayoría de los miembros de las Comisiones y que éstos tratarán de promover las propuestas del Ejecutivo en el Parlamento.

Un razonamiento parecido se puede aplicar a las Comisiones de control, que tienen una capacidad mayor a la hora de que sus investigaciones acaben con la destitución de los inculpados en los gobiernos presidenciales, debido a que el Ejecutivo puede no contar con la mayoría en el Legislativo y en las Comisiones.

En los casos parlamentarios —y pongo como ejemplo el español— las Comisiones de investigación son prácticamente ineficaces, porque el color de las mismas coincide con el color del gobierno.

De modo que en los Congresos de sistemas parlamentarios las Comisiones pueden tener una menor capacidad de influencia. En este tipo de gobierno, que como sabemos es más predominante en los países europeos, los ministerios se encargan de redactar la mayor parte o la totalidad de la legislación, que es el espacio donde se inicia la discusión.

En cambio, en los sistemas presidenciales existe la posibilidad de que el bloque mayoritario del Legislativo no sea incondicional del gobierno y que en el trámite de Comisiones se introduzcan enmiendas de gran alcance a los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo.

En este sentido, a modo de hipótesis para investigaciones posteriores, se puede afirmar que existe una relación entre la importancia de las Comisiones legislativas y la preponderancia del legislativo con respecto al poder Ejecutivo.

Las legislaturas que desempeñan una función decisiva en el proceso legislativo generalmente poseen condiciones más desarrolladas y activas, mientras que en las legislaturas más sometidas al presidente por lo general las Comisiones tienen menos poder.

A guisa de conclusión sobre el papel que desempeñan las Comisiones en el sistema político, voy a proponer un listado de los aspectos que las caracterizan:

Las Comisiones constituyen, junto con los bloques partidistas, el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas.

La forma de trabajo de las Comisiones es más ordenada y productiva que la del pleno.

La constitución de las Comisiones introduce racionalidad a la función legislativa, a través de la especialización en el conocimiento de los asuntos.

Las Comisiones permiten la diversificación funcional de las actividades de las asambleas.

Las comisiones atemperan las confrontaciones entre legisladores de partido o grupos contrarios.

Cuando las Comisiones son estables e independientes son esenciales para el desarrollo de la especialización, profesionalización y acumulación de experiencias de los legisladores.

Las Comisiones agilizan el procedimiento legislativo, por cuanto que no es lo mismo que debatan cientos de miembros en una cámara que unos pocos que, además, supuestamente están más especializados en los temas concretos que se tratan.

Existen mayores posibilidades de control del gobierno y de la administración (siempre que la distribución de escaños permita que la minoría pueda ejercer ese derecho).

Con el sistema de Comisiones se produce menor enfrentamiento entre la mayoría y las minorías, en razón de un menor distanciamiento fruto de la convivencia.

Las Comisiones, a pesar de su apariencia técnica, responden siempre a razones políticas.

Las Comisiones se pueden convertir en feudos de diputados, de ciertos grupos o de ciertos partidos.

La excesiva especialización de las Comisiones puede acarrear trabas al trabajo legislativo antes que dinamizarlo, ya que la mayoría de leyes o asuntos de política pública comparten una serie de aspectos, lo que significa que deben ser tratados por muchas Comisiones a la vez.

Las Comisiones sirven como espacio de negociación y de consenso entre distintos grupos políticos. Pueden ser un buen espacio para optimizar la representación, permitiendo —al abrir sus sesiones— la aproximación de los ciudadanos con los legisladores en temas de interés mutuo. Las comisiones dan la posibilidad de participar a los partidos minoritarios y de oír su voz en las decisiones.

Y por último, la creación de Comisiones ad hoc puede ser usada como una manera de generar recursos materiales, humanos y de poder para sus miembros, los famosos asesores de las Comisiones.

Desde esta perspectiva, vemos que el universo de las Comisiones es complejo y cómo se sitúa en el entramado de la política y del proceso de relación con los representantes de la política, articulados en el mundo de los partidos.

Veamos ahora el segundo gran punto, es decir, la idea de los mecanismos de control político que tiene el Congreso sobre el Poder Ejecutivo.

En los regímenes presidencialistas, que son los que nos ocupan, el principio de separación y división de poderes (la elección del Jefe de gobierno por un lado y, por el otro, de la Cámara de diputados, la doble legitimidad de

ambas instancias y la autonomía que tienen las instituciones), brinda muchos más incentivos y eficacia al control parlamentario, referido a la sanción y destitución de los funcionarios y, en cuanto al proceso legislador, se incluyen nuevos actores y figuras jurídicas en el ámbito de la toma de decisiones.

No hay que olvidar que sólo en el presidencialismo puede haber gobiernos sin mayoría parlamentaria, nuestros famosos gobiernos divididos, circunstancia en la que el partido o coalición del Jefe de gobierno no es el mismo que el bloque o coalición mayoritaria del Poder Legislativo.

Cabe recordar que la adopción del presidencialismo en América Latina en gran parte fue influida por el modelo de gobierno diseñado por los padres fundadores de Estados Unidos, de donde se toma la forma operativa del principio de la separación de poderes que lleva a un complejo sistema de controles del presidente y viceversa.

Se ha señalado que entre los factores históricos y coyunturales que llevaron a la adopción del sistema presidencialista sobresalía el temor al absolutismo monárquico, lo que les hizo idear un sistema para controlar al Ejecutivo y limitar su poder. Y por la preocupación ante la posibilidad de que en la asamblea legislativa se instalase la plebe y la demagogia o de que se convirtiese en un órgano donde se impusiese la dictadura de las mayorías, se dividió el Legislativo en dos cámaras, lo que hacía que se conformase con más criterios de representación y a la vez cada una cumplía funciones de control mutuo. El sistema de separación de poderes quedó definitivamente constituido con las atribuciones de árbitro constitucional que se concedieran al Poder Judicial.

El modo de separación de poderes implica, además de la relativa autonomía de las instituciones que ejercen determinadas funciones dentro del sistema político, un modelo en el que se comparten poderes y se busca la colaboración de los mismos, ya que éstos no son recíprocamente independientes en todos los aspectos. Por ejemplo, a pesar de las variaciones de procedimiento que pudieran existir para la aprobación de leyes o tratados internacionales, se necesita el visto bueno de dos de los poderes.

En definitiva, a pesar de ser organismos que tienen sus respectivos elementos o cuotas de poder y autonomía en su funcionamiento y legitimidad, el uno necesita del otro para funcionar. Precisamente, cuando falta la debida colaboración entre los dos poderes se presenta la llamada pugna o conflicto de poderes. En este sentido, la gran diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo radica en que el primero lleva implícita la cooperación inmediata entre los poderes, mientras que en el segundo el Jefe del gobierno debe generar incentivos para que esta cooperación se lleve a cabo.

En los países de América Latina, si bien se imitó el modelo presidencial con separación de poderes, existieron siempre otros factores, como el mode-

lo de Estado propio, el caudillismo, la histórica debilidad de los partidos políticos y la estructuración de los mecanismos de control, que marcan diferencias en los resultados con respecto a Estados Unidos.

Por otra parte, se ha sostenido que el sistema de partidos y el grado de poder para legislar asignado al presidente en cada uno de los países, son los ejes sobre los que varía la fortaleza del gobierno presidencial. En última instancia, el problema del presidencialismo latinoamericano reside en la división de poderes, que a la larga mantiene al presidente en una perenne e inestable oscilación entre la lucha de poder y la falta del mismo.

Se considera válida la hipótesis que pone en evidencia que, por un lado, en el sistema presidencial el Jefe de gobierno no es una especie de ser todopoderoso y por el otro, que el Legislativo puede llegar a tener mucho poder en el gobierno.

Centrándome entonces en esta idea del control legislativo, la tarea parlamentaria se centra normalmente en el examen y la evaluación de la gestión pública de un gobierno, en la perspectiva no tanto de lo jurídico, sino más bien de los resultados, de lo que denominamos su rendimiento.

¿Qué características tiene el control político en los regímenes presidenciales? En primer lugar, los mecanismos de control político están muy vinculados a la relación de poder que existe dentro del sistema político. En segundo lugar, no son controles o evaluaciones de cuentas, que por lo general realizan otro tipo de organismos más o menos independientes. Y por último, no son controles estrictamente jurídicos, aunque al tratarse de Estados de Derecho, para ejercer el control es necesario seguir ciertas reglas de procedimiento.

El control en los gobiernos parlamentarios es un tema de preocupación constante entre politólogos y constitucionalistas, especialmente europeos, que ven que, al tratarse de una forma de gobierno que se sustenta en el principio de la mayoría parlamentaria, las posibilidades reales de control que puede tener el parlamento sobre el gobierno se alejan, porque en última instancia el gobierno y el bloque de mayoría actúan prácticamente fusionados, en el mismo marco. En el parlamentarismo la sanción a un funcionario o el triunfo de una moción de censura a un determinado ministro, sería el equivalente a la pérdida de mayoría y a la consecuente caída del gobierno, lo que significa su fin.

En este debate se han hecho algunas propuestas con miras a ajustar el control legislativo a la coyuntura actual; de entre éstas, me gustaría rescatar dos puntos: el primero se refiere al hecho de que el principal efecto que tiene ahora el control en los sistemas parlamentarios es el de proporcionar información a los electores; por tanto, no produce consecuencias inmediatas en la estabilidad del gobierno, pero sí consecuencias difusas, por lo que es la

actividad cuyo permanente e intenso ejercicio es indispensable para que el gobierno se sepa expuesto a los electores en cada uno de sus actos, es decir, hay un traslado de las esferas de sanción a los funcionarios; y segundo, tiene que ver con el hecho de facilitar el papel de las minorías y la oposición como actores naturales del control parlamentario, sin que esto lleve a mayores riesgos de desestabilización y bloqueo al gobierno.

Para tratar sobre vetos e insistencias, que sería mi otra preocupación, hay que recurrir nuevamente a los papeles del federalista. Los padres fundadores argumentaban que el veto era un elemento que ayuda a preservar y defender la autoridad del Ejecutivo frente a una posible mayoría legislativa que amenazara su autoridad o que quisiera romper con la división o separación de poderes. Planteaban también que, además de servir como un escudo, el veto del Ejecutivo proporcionaría una garantía más contra la expedición de leyes indebidas.

Pero hay otro eje de análisis: el de la insistencia. Entiendo por insistencia la capacidad que tiene el Poder Legislativo para, a través de procedimientos especiales, pasar por alto el veto parcial o total del Ejecutivo a un determinado proyecto de ley y conseguir que éste sea promulgado tal y como salió de la cámara, sin modificaciones. El procedimiento consiste en un nuevo debate y nuevas votaciones, en las que la moción de insistencia deberá obtener el apoyo de una mayoría cualificada.

La legislación de los distintos países adopta diversos términos o giros lingüísticos para referirse al proceso de insistencia, pero aquí entenderemos como tal a todo proceso legislativo de interacción entre el Parlamento y el gobierno que cumpla con las características señaladas.

El veto y la insistencia, por consiguiente, forman parte de la estructura de pesos y contrapesos propios del presidencialismo y de la división o separación de poderes.

La fusión entre la mayoría legislativa y la presidencia del gobierno en el caso del parlamentarismo, hace que el proceso de elaboración de leyes en este tipo de gobiernos no implique el juego de poder entre Ejecutivo y Legislativo, el cual se puede dar en los gobiernos presidenciales, en los que cada actor tiene capacidad de iniciativa legislativa y de veto. En el presidencialismo el Legislativo, como es natural, lleva a cabo la discusión y corrección de las leyes mediante una o las dos cámaras, según sea el caso, después pasa el proyecto al presidente, quien puede aprobarlo para que la ley comience a regir o puede negar el proyecto de ley por completo o introducir modificaciones parciales para que el Congreso las incluya o rechace. El primer paso es conocido como veto total y el segundo como veto parcial.

Los estudios más completos sobre el tema del presidencialismo en América Latina plantean que las atribuciones legislativas del Ejecutivo, entre las

que se cuenta la capacidad de veto del presidente sobre los proyectos de ley, figuran entre las variables que más inciden en el tipo de presidencialismo que se da en cada uno de los países de este continente.

Por ello, el conocimiento de los mecanismos que aportan las constituciones a los legislativos para superar el veto del Ejecutivo se convierte en indicador de la fortaleza del Legislativo.

Se considera al veto como la limitación más importante al Poder Legislativo de los Congresos, ya que es el último recurso del ejecutivo para imponer su posición sobre las decisiones del Legislativo, emitidas como leyes. Las insistencias son, a su vez, el último recurso del Congreso y su utilización implica el triunfo de éste sobre el Ejecutivo, cuando las voluntades de los dos poderes se enfrentan.

Los vetos e insistencias son, en ocasiones, indicadores de conflicto y a su vez de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser considerado un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambos poderes, aunque es menos claro determinar si los vetos son un indicador de poder del Ejecutivo.

Entre el presidente y la asamblea se establece, por consiguiente, un juego de reacciones anticipadas, en el que cada uno diseña estrategias presumiendo el comportamiento del otro. En el marco de este planteamiento, la capacidad de veto e insistencia que tienen los actores, marcaría parte de su actuación.

Concluyo volviendo de lo general a lo particular, de una reflexión teórica a un caso práctico: el mexicano. El Congreso mexicano, después de la alternancia, ha entrado en una fase histórica en la que de ser una institución subsidiaria, cuando no marginal, ha pasado a colocarse en un lugar central del sistema político, lo cual requiere de una máxima atención a su funcionamiento estricto y a su interacción con el Poder Ejecutivo y con los partidos políticos que son, por el momento, las instituciones que despiertan mayor preocupación.

PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO: CONTRASTES Y PERSPECTIVAS

JOSEPH M. COLOMER*

Voy a tratar tres aspectos del tema presidencialismo y parlamentarismo: en primer término, una definición genérica de estas categorías; en segundo lugar, el origen de los regímenes presidenciales y parlamentarios, incluidos los de América Latina y, por último, haré un balance del desempeño de las distintas formas de gobierno en el establecimiento de regímenes democráticos estables, satisfactorios socialmente, en una perspectiva comparada a nivel mundial.

La distinción entre régimen parlamentario y régimen presidencial se basa en la existencia, respectivamente, de una sola elección o de varias elecciones separadas. En el régimen parlamentario los votantes eligen un Parlamento y es éste el que elige al Jefe del Ejecutivo, primer ministro o presidente, y a su gobierno. En el régimen presidencial, en cambio, hay al menos dos elecciones: una para Congreso o Parlamento y otra para presidente quien, a su vez, nombrará al gabinete.

Pero hay muchos tipos de regímenes intermedios, hay muchas variantes institucionales, que permiten aproximar los dos modelos y ciertas variantes se pueden considerar mucho mejor que otras.

En general, entre los estudiosos de los sistemas políticos en el mundo, hay un consenso amplio respecto a que los regímenes parlamentarios, al

* Es doctor en Economía. Se ha desempeñado como profesor-investigador en el Consejo Superior de Investigación Científica de Estados Unidos, y en la Universidad de Barcelona. Ha sido profesor en el Instituto de Estudios Políticos de París, en la Universidad de Chicago, en la Universidad de Nueva York y en la Universidad de Georgetown. Actualmente es investigador del Centro de Investigación y Desarrollo Económico en la Universidad Pompeu Fabra, España. Es autor de varios libros, entre los que destacan *Instituciones políticas* y *Transiciones estratégicas*.

menos de un cierto tipo, han funcionado bien para establecer democracias eficientes y estables, especialmente si se contempla la experiencia de Europa.

Pero no todos los parlamentarismos son iguales, al menos podemos distinguir dos tipos: el primero sería ese modelo atractivo para muchos, que es un régimen parlamentario basado en elecciones con representación proporcional, que suele generar o permitir un sistema multipartidista en el que ningún partido tiene mayoría absoluta en el Parlamento y que, por tanto, genera gobiernos de coalición como los que existen en Alemania, Holanda, Bélgica y en la mayoría de los países de Europa continental. Este ha sido calificado empíricamente, para la democracia contemporánea, como la mejor forma de gobierno.

¿Qué ventajas tiene este tipo de régimen parlamentario? Sobre todo que permite construir una mayoría legislativa, una mayoría parlamentaria que coincide con la mayoría gubernamental y que, además, coincide con la mayoría electoral. Los gobiernos tienen una mayoría de apoyo en el Parlamento, con la que pueden legislar y esas decisiones corresponden a una mayoría de votantes, gracias a la representación proporcional.

Esto haría esperar que las decisiones políticas, las políticas públicas, tuvieran un apoyo social amplio y estuvieran orientadas a satisfacer los intereses de gran número de ciudadanos.

A largo plazo, este tipo de instituciones tiende a producir políticas públicas relativamente estables, porque es difícil hacer cambios muy drásticos cuando las decisiones se toman con una mayoría multipartidista, y siempre suele haber algunos partidos que establecen un nexo de continuidad entre distintos gobiernos o distintas mayorías parlamentarias.

Esa estabilidad de las políticas públicas también puede ser un elemento positivo para la satisfacción de los ciudadanos e incluso para el desarrollo económico, lo que en conjunto favorece la duración de la democracia.

El otro tipo de régimen parlamentario es muy distinto; es el típicamente británico (al menos hasta hace poco, porque ahora está en un proceso de reformas o al menos de discusión sobre algunas reformas) que fue, durante la mayor parte del siglo xx, un régimen bipartidista en el que el Parlamento, la Cámara de los comunes, se forma por elecciones en distritos uninominales, bajo la regla de la mayoría relativa.

Este es un modelo que se extendió, en ciertas épocas, a antiguas colonias británicas. Todavía subsiste, con algunas variantes, en Canadá, Australia y la India. También se intentó establecer en otras colonias británicas de África y de Asia, que más bien produjeron fracasos democráticos y regímenes dictatoriales.

El problema de este modelo es que las decisiones del gobierno se basan siempre en una minoría, en el apoyo explícito de una minoría electoral y

social. Por ello los gobiernos pueden ser más fácilmente capturados por grupos de presión, tanto de la derecha como de la izquierda. Esto produce un alto nivel de polarización y confrontación política entre el gobierno y la oposición.

Este régimen acarrea inestabilidad de políticas públicas, lo que reduce la capacidad de los agentes sociales y privados para prever las condiciones en las que van a desarrollar su actividad. Tiende a producir inseguridad, freno al crecimiento e incluso decadencia económica. De hecho, ha sido el caso británico: una decadencia, ciertamente dorada para los que admiramos algunas cosas importantes de la tradición de Gran Bretaña, pero decadencia al fin durante muchos años.

En otros países, sin ese punto de partida imperial, ha ocasionado muchas más crisis, conflictos y confrontaciones. Podríamos decir que este tipo de régimen parlamentario puede llegar a producir la peor forma de gobierno.

Así, también en un régimen parlamentario cabe la distinción habitual entre gobierno dividido y gobierno unificado que usamos para regímenes de tipo presidencial. Un régimen parlamentario multipartidista, en el que varios partidos comparten el poder y forman gobiernos de coalición, sería un gobierno dividido entre varios partidos.

En cambio, el gobierno británico —con un solo partido que concentra todo el poder— es una forma de gobierno unificado, en el que el partido, el gobierno, el primer ministro, concentran un enorme poder y no lo comparten con nadie. No tiene necesidad de compartir ninguna definición colectiva con partidos de oposición.

Estas son las distinciones habituales frente al régimen presidencial, con el que quisiera hacer algunas comparaciones.

Tenemos regímenes presidenciales en los que se suele producir un gobierno unificado, donde el partido del presidente tiene mayoría absoluta en el Congreso. Esto significa que hay una alta concentración de poder en el partido y en el presidente, sobre todo si el presidente y el Congreso han sido elegidos por mayoría relativa, como ha sido históricamente el caso en muchos países de América Latina, y en Estados Unidos.

Cabe incluso la posibilidad de que el presidente se apoye en una minoría de votos populares, pero que tenga una mayoría suficiente en el Congreso como para imponer completamente sus decisiones, en contra de una mayoría alternativa potencial de ciudadanos y votantes.

En esa situación el presidente concentra siempre los mayores poderes por varias razones: capacidad efectiva de decisión, por su propia legitimidad al haber sido elegido directamente, por ser el actor fundamental.

Pero sabemos por la experiencia histórica que, incluso en América Latina, este tipo de gobiernos ha evolucionado muchas veces hacia formas autoritarias. En la historia contemporánea hay muchas crisis políticas e interrupciones de la democracia en países como Brasil, Chile o Perú, en las que la crisis partió del hecho de que había un presidente minoritario frente a una mayoría política y social o una minoría potencialmente adversaria, que le impedía gobernar y que acababa provocando la sustitución del régimen democrático por otro no democrático.

Este es un tipo de presidencialismo, pero también tenemos otro (en paralelo a lo dicho antes sobre los regímenes parlamentarios): el régimen presidencial dividido, en el que el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso, por lo que para tomar decisiones legislativas de mutuo acuerdo, varios partidos deben negociar para formar una mayoría suficiente.

En esta perspectiva podríamos comparar parcialmente las características de multipartidismo y de acuerdos negociados en un régimen presidencial, con el gobierno dividido del modelo típicamente europeo continental con gabinetes de coalición multipartidista.

De hecho, esta es la situación más corriente en las democracias actuales en América Latina e incluso en Estados Unidos desde hace bastantes años: el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso. Ahora mismo, prácticamente desde Washington hasta Buenos Aires, ningún presidente tiene mayoría en el Congreso.

Hay algunas excepciones, como Venezuela, aunque ahí tampoco parece que el presidente haya conseguido consenso más allá de sus filas y es incluso objeto de protestas y análisis crítico. Lo normal en los últimos 20 años, desde que se han restablecido democracias relativamente duraderas en América Latina, es que el presidente no tenga mayoría en el Congreso.

Incluso una amplia mayoría —cerca del 60%— de gabinetes presidenciales en las democracias de América Latina, han sido y son de coalición multipartidista. La mayoría de estos gabinetes presidenciales multipartidistas están formados por coaliciones más amplias que las que pudieron haber dado apoyo a una coalición electoral para la candidatura del presidente.

Es decir, en la mayoría de los casos, son coaliciones que se han formado en el Congreso después de la elección presidencial, para que el presidente y su gabinete cuenten también con una mayoría legislativa amplia y suficiente.

Entre los casos más extremos están Brasil y México: en el primero todos los gabinetes presidenciales han sido multipartidistas; en México, hasta ahora, ningún gabinete presidencial ha sido formado por más de un partido.

Podríamos decir que los regímenes parlamentarios y los presidenciales son de distinto tipo, pero podemos encontrar elementos de similitud entre

gobiernos unificados parlamentarios y presidenciales y entre gobiernos divididos parlamentarios y presidenciales.

Sin embargo, esto no es tan preciso, hay más diferencias. El gobierno presidencial dividido del que estoy hablando es la versión más bien positiva. Creo que, efectivamente, puede ser una buena forma de gobierno, puede funcionar de un modo comparable a un gobierno parlamentario multipartidista, pero también puede producir muy malos resultados; entre éstos: conflicto entre instituciones, parálisis legislativa y gubernamental, incluso la crisis del régimen democrático.

Puede producir conflicto porque, al menos, hay dos elecciones separadas para distintas instituciones y la coherencia política no está garantizada entre esas dos instituciones.

Creo que, en el fondo, ese es el problema un problema básico de la política, un problema estratégico de la política: construir una mayoría capaz de gobernar. Ese es el objetivo, pero el proceso, el mecanismo por el cual podemos esperar producir esas decisiones, es crear un poder efectivo, capaz de tomar decisiones colectivas vinculantes.

Eso se puede conseguir muy claramente en un régimen parlamentario multipartidista, en el que distintos partidos suman sus votos y sus escaños y se forma una mayoría suficiente. La cuestión es que en un régimen de división de poderes, en una democracia con elecciones separadas para presidente y para Congreso, la construcción de una mayoría política que responda a una mayoría social y electoral, sólo es posible mediante la cooperación entre el presidente y el Congreso, que han sido elegidos por separado y que pueden tener distinta composición partidaria y distintos apoyos electorales. El objetivo sería establecer los mecanismos institucionales para que se pueda formar una mayoría en el Congreso que esté en correspondencia con una mayoría de apoyo al presidente.

Para esto se requieren dos condiciones, tan necesarias que una sin la otra no puede funcionar: la condición de sistema electoral, y la condición del diseño de las instituciones. La primera es imprescindible: el sistema electoral debe ser suficientemente representativo, debe dar una suficiente representación a las instituciones, por lo que es conveniente que el Congreso sea elegido por un procedimiento de representación proporcional y que el presidente no sea elegido por la regla de la mayoría relativa. Esta regla todavía subsiste en algunos países, muy pocos, incluido México, pero crea el peligro de que se elija un presidente minoritario, incluso con una mayoría social contraria. Por tanto, hay condiciones electorales que son absolutamente necesarias, reglas electorales inclusivas, para que tanto la presidencia como el congreso cuenten con un apoyo de votantes y un apoyo social amplio, extensamente representativo.

La segunda condición podríamos denominarla como parlamentarización del presidencialismo, es decir, la introducción de mecanismos que favorezcan la cooperación entre el presidente y el Congreso, que se acerquen a esa coherencia entre la mayoría legislativa y la mayoría gubernamental que específicamente existe en los regímenes parlamentarios. Implica que el presidente tenga también capacidad de iniciativa legislativa, que participe en el proceso legislativo y que, a su vez, el Congreso tenga alguna participación de control o de rendimiento de cuentas ante el gabinete presidencial, es decir, que se fomente esa cooperación mediante poderes compartidos entre las dos instituciones.

Aunque hubiera un régimen institucional muy efectivo en la toma de decisiones, si no están dadas las condiciones del sistema electoral adecuadas, acabaría siendo un régimen no satisfactorio, porque podría seguir siendo socialmente minoritario y no satisfacer a muchos ciudadanos. Por tanto, son necesarias las dos condiciones: que sea representativo electoralmente y desde luego que las instituciones que se rigen por separado puedan cooperar o tengan incentivos para formar una mayoría amplia, estable, capaz de gobernar.

De ese modo podríamos pensar que el régimen presidencial con gobierno dividido, que es una situación habitual, normal hoy en día en las democracias presidenciales, podría funcionar de un modo quizá tan bueno como han funcionado muchas democracias parlamentarias en Europa y favorecer así una democracia más satisfactoria y más duradera.

Enseguida explicaré los orígenes de las distintas formas de gobierno, en particular en América Latina, pues mi impresión es que hay un origen relativamente común de los regímenes políticos que hoy vemos como más diferenciados.

Permitanme una breve discusión histórica: si tomamos a Inglaterra como el origen del régimen parlamentario, si la estudiamos en el siglo XIX y aun antes, vemos que para los autores clásicos del pensamiento político, como Locke o Montesquieu, Inglaterra es el modelo ideal de la división de poderes que todos quieren imitar de algún modo.

Y si, la ubicamos en el siglo XX, en cualquier manual de Ciencia Política o de política comparada, resulta que es el modelo del gobierno unificado, de la concentración de poderes. Algo ha pasado ahí en medio. Y no ha sido nada que tenga una fecha precisa, sino más bien un proceso en el que la división de poderes inicial se basaba en un Ejecutivo controlado por el rey o la reina, una cámara aristocrática de los lores y una cámara de los comunes. Esa es la división básica de poderes.

En la medida en que la Cámara de los comunes se fue democratizando, porque se extendieron los derechos de voto, esa Cámara cada vez más demo-

crática fue concentrando el poder y fue capaz de nombrar al Ejecutivo. Incluso más tarde, ya entrado el siglo xx, pudo reducir significativamente el poder de los lores y acabó siendo la institución central de la que sale el gobierno y el primer ministro, de hecho, los actores claves decisivos.

Entonces se ha pasado de un régimen de división de poderes a un régimen de altísima concentración de poder, mediante un proceso político no constitucional (la Constitución es la misma y, de hecho, no es ninguna porque no está escrita), mediante el proceso político de ampliación de los derechos de voto y de formación de partidos políticos, que acaba concentrando el poder en una institución.

Y si se mira hacia Estados Unidos donde, se supone, se origina el régimen presidencial, cuando leemos las discusiones dadas en Filadelfia para elaborar la Constitución, todavía es la actual, estamos en la misma referencia: en la división de poderes de Locke y de Montesquieu, en la tradición inglesa. Lo que se hace es sustituir al rey por el presidente y al ser éste directamente elegido, más o menos democráticamente (digo más o menos porque también los derechos de voto en Estados Unidos se extendieron muy lentamente, en un proceso muy largo), al igual que el Congreso, se crea la división de poderes.

Estoy queriendo sugerir que hay cosas en los dos regímenes que salen de un tronco común, incluso el control del gabinete por el Parlamento o la destitución de los secretarios y de los presidentes mediante el juicio parlamentario que hoy consideramos una fórmula típica presidencial, cuando en realidad nació en Gran Bretaña y durante mucho tiempo se usó como un mecanismo de ampliación de los poderes del Parlamento, sin distinguir entre cuestiones penales y cuestiones políticas, como ahora tendemos a pensar.

En realidad la distinción entre régimen parlamentario y régimen presidencial no ha sido siempre tan clara. Particularmente, América Latina ha pasado por distintos periodos muy diferenciados. De hecho, me parece muy interesante darse cuenta de que en el origen de las repúblicas en América Latina, en el proceso de independencia, se establecieron regímenes parlamentarios que se inspiraron directamente en la Constitución española aprobada en Cádiz en 1812, bajo un modelo de monarquía parlamentaria, en el que gobierno y gabinete podían ser sometidos a control directo del Parlamento y no había más que una sola elección, la parlamentaria.

Desde la independencia de las repúblicas latinoamericanas los presidentes han sido elegidos de modos muy diferentes, en muchos casos con una muy fuerte relación con el Congreso, que sería lo propio de un régimen parlamentario.

La primera fórmula, cuando se empezaron a elegir presidentes separados del Congreso, fue el colegio electoral, copiado de Estados Unidos con algunas variantes. No está muy claro lo que se pretendía con eso, ni siquiera en Estados Unidos, porque lo que se hizo fue inventar un colegio electoral que en realidad venía a ser una réplica del Congreso. Se suponía que habría más o menos la misma mayoría en el Congreso que en el colegio electoral, y por tanto el presidente sería elegido por una mayoría del colegio que correspondería a la mayoría del Congreso.

Pero lo que realmente se esperaba en Estados Unidos y en muchos países, casi en todos los de América Latina, es que no habría mayoría en el colegio electoral y que la elección pasaría al Congreso; esa era la expectativa. Se esperaba eso porque en países grandes había una gran fragmentación territorial y muchos localismos políticos, no había partidos políticos de ámbito nacional muy organizados y se suponía que cada estado iba a votar por el candidato local. En la Constitución de Estados Unidos y en la mayoría de las copias que se hicieron en este punto en América Latina, se establece que cada ciudadano, al votar al colegio, deberá votar por dos candidatos, uno de los cuales no debe ser de su propio estado.

La expectativa real era que, al final, la elección de presidente la tendría que hacer el Congreso. La constitución de Estados Unidos establece todavía hoy, que si no hay mayoría absoluta en el colegio electoral, la elección presidencial pasará a la Cámara de representantes.

Esa expectativa del nombramiento del presidente por el Congreso no se cumplió en la medida esperada, sobre todo porque se formaron grandes partidos de ámbito nacional, con candidaturas que acababan ganando en el colegio, en muchos casos con distorsiones importantes, como la que ha habido en Estados Unidos en la última elección, en la que incluso el que tiene más votos puede ser el perdedor, porque el colegio está montado sobre la base de una representación no proporcional.

En la medida que el colegio electoral no funcionó como se esperaba, se fue adoptando la elección directa, popular, del presidente. Creo que ahí hubo un momento muy importante, no sólo porque se adoptara el principio de la elección directa, sino porque automáticamente se adoptó la regla de la mayoría relativa.

Al establecer este tipo de elección creo que hubo un equívoco, porque históricamente ha producido resultados muy malos, en el sentido de que muchos presidentes elegidos directamente con esa regla han sido presidentes minoritarios. La mayoría de los presidentes elegidos por la regla de mayoría relativa han tenido una minoría de los votos y no han tenido una coherencia con la mayoría del Congreso.

Progresivamente, en la medida en que ha habido muchos fracasos por este tipo de elección presidencial, la mayoría de los países ha adoptado otro sistema. Han sustituido la regla de la mayoría relativa por otras, como la de mayoría absoluta con segunda vuelta.

Otras variantes muy interesantes son la regla de mayoría relativa calificada, que requiere 40 o 45 puntos porcentuales de diferencia, y en varios casos se revisó una fórmula por la que el Congreso pudiera votar la segunda vuelta.

La cuestión a contrastar es si efectivamente, en la práctica, los regímenes parlamentarios multipartidistas son tan buenos, si los regímenes con gobiernos de un solo partido son tan malos y hasta qué punto un régimen presidencial puede decantarse de un lado hacia otro. Eso lo voy a presentar con base simplemente en los intentos de democratización que ha habido en el mundo moderno y al éxito o fracaso de la democracia establecida bajo las distintas fórmulas institucionales. El éxito sólo significa que ese intento haya durado hasta hoy, y por fracaso ha de entenderse que ese intento democratizador ha sido sustituido por alguna fórmula no democrática.

Sobre este punto he distinguido las siguientes tres categorías:

Una es el régimen parlamentario con sistema electoral mayoritario, normalmente bipartidista, con sistemas electorales conformados por distritos uninominales, cuyo modelo es el régimen británico.

Otra categoría es el régimen parlamentario con representación proporcional, que habitualmente produce multipartidismos y gabinetes de coalición. Y la tercera es el régimen presidencial y semipresidencial.

En el resultado global, sólo 42% de los 31 intentos de establecer una democracia con un tipo de régimen británico, ha subsistido hasta hoy. En una mayoría clara, de las que fueron colonias británicas, que adoptaron el modelo parlamentario británico en el momento de su independencia para establecer regímenes democráticos, éstos han sido sustituidos por regímenes dictatoriales.

El éxito de las fórmulas presidenciales y semipresidenciales es más o menos del 56%, y equivale a la media global. Creo que lo anterior es suficiente para sostener que distintos regímenes políticos producen distintas expectativas sobre la duración o permanencia de la democracia.

La pauta global nos la da el hecho de que en los últimos 25 años en ningún país que haya llegado a la democracia se ha establecido un régimen de tipo británico. El prestigio que pudo haber adquirido a principios del siglo xx, ha desaparecido.

En cambio, hay un número enorme de nuevas democracias presidenciales y semipresidenciales, así como un número notable de regímenes parlamentarios multipartidistas. Sigue aumentando el parlamentarismo multipartidista

proporcional y ha aumentado mucho, sobre todo recientemente, el número de países presidenciales y semipresidenciales.

La mitad de las democracias actuales tiene un régimen de tipo presidencial, un tercio tiene regímenes parlamentarios multipartidistas y solamente un sexto del total tiene regímenes parlamentarios partidistas de tipo británico.

A manera de conclusión, diría que el régimen presidencial no es la peor forma de gobierno. Es una fórmula que puede tener distintas variantes, que puede evolucionar hacia fórmulas de concentración del poder, incluso con derivaciones autoritarias, pero también puede evolucionar y establecerse como un régimen multipartidista de cooperación entre instituciones, de consenso, que puede ser comparable a la mejor forma de gobierno. Para avanzar en esta última dirección debe incluir mecanismos de representación amplia y plural de la sociedad a través del sistema electoral, así como mecanismos de cooperación, de parlamentarización entre la presidencia y el Congreso, para que se acabe construyendo siempre una mayoría política, una mayoría legislativa y gubernamental consistente, que corresponda a una mayoría electoral, que sea capaz de tomar decisiones efectivas y que esas decisiones sean ampliamente satisfactorias para los ciudadanos, lo que evidentemente repercute en el apoyo social al régimen democrático y a su duración.

MESA REDONDA

DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS:
EL RETO DE LA SEGURIDAD

LOS DESAFÍOS EN SEGURIDAD

ARTURO VALENZUELA*

Podemos estar de acuerdo con quienes dicen que vivimos un momento histórico, donde las grandes utopías en pugna han desaparecido —lo que Fukuyama llama el fin de la historia— y que la concepción política de Occidente, representada por el sistema democrático liberal, experimenta una clara ascendencia. El ideal democrático tiene pocos adversarios y por lo general el concepto de soberanía popular es ampliamente aceptado (con raras excepciones, por ejemplo en el mundo islámico) como la piedra angular que determina la legitimidad política. Sin embargo, esto no significa que en la práctica formas autoritarias y pretorianas no sigan vigentes y que la consolidación de la democracia o su defensa no sigan siendo desafíos importantes en el mundo, en nuestro continente en particular. El surgimiento, después del 11 de septiembre, de un nuevo imperativo internacional, la lucha contra el terrorismo y sus repercusiones para la seguridad nacional, plantean retos adicionales a los complejos y difíciles procesos de articulación de instituciones y prácticas democráticas.

Por ello, es fundamental reflexionar sobre las estrategias más viables para la inauguración y consolidación de instituciones democráticas duraderas. El desafío no es sólo concretar un sistema político con elecciones libres, derechos civiles para la población, garantías de expresión y de reunión, sistema

*Es profesor titular de Ciencias Políticas y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown. Ha sido investigador en las Universidades de Oxford, Sussex, Firenze y Católica de Chile. Se ha desempeñado como asesor del Presidente de los Estados Unidos para Asuntos de Seguridad Nacional y Jefe de la Dirección Interamericana de Seguridad Nacional de la Casa Blanca.

judicial independiente y el imperio de la ley. También se requieren instituciones políticas que puedan funcionar canalizando las divisiones naturales en cualquier sociedad en forma pacífica y poniendo en marcha políticas públicas que respondan a las necesidades de la población, al tiempo que se garantiza la seguridad humana y la seguridad nacional.

La democracia es un sistema para regular el conflicto político en forma ordenada y pacífica, según reglas claras y de acuerdo con la voluntad ciudadana. Es un sistema donde actores políticos se ponen de acuerdo para estar en desacuerdo y propugnar por distintas estrategias para lograr el bien público, pero siguiendo reglas claras en una competencia pacífica por el poder basado en el veredicto de las mayorías conforme al Estado de Derecho. Es un sistema para mantener la paz interna y el orden público, al tiempo que se garantizan las libertades de las personas y la responsabilidad de los gobernantes ante los electores.

En esta ponencia quisiera, primero, recordar los elementos principales de la democracia. Después haré un breve resumen de los desafíos de la democracia contemporánea, y terminaré con algunas reflexiones sobre democracia y seguridad en el contexto latinoamericano.

Definimos democracia como aquel sistema que incorpora tres dimensiones. La primera, siguiendo a Robert Dahl, es la competencia política. En una democracia el gobierno es constituido por líderes que compiten con éxito por el voto popular en elecciones periódicas. La esencia de la competencia política es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho de cualquier persona o grupo a desafiar a los que detentan el poder público para reemplazarlos en los principales puestos de autoridad.

A su vez, este derecho se basa en la existencia de elecciones libres y transparentes, que en forma regular son capaces de traducir las diferencias ciudadanas en opciones de liderazgo gubernamental. El proceso de competencia electoral requiere la formación de partidos políticos que promueven programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surgen en cualquier sociedad. En otras palabras, las democracias requieren un sistema de representación que dé garantías de participación genuina y que permita articular los intereses sociales. La existencia de partidos y organizaciones de la sociedad civil requiere de libertad de expresión, de asociación y el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y las minorías, garantizados por el legítimo uso de la fuerza conforme a la ley.

La segunda dimensión es la participación. Por definición, las democracias se basan en el concepto de la soberanía popular. Al ir evolucionando, también ha cambiado la noción de ciudadanía, hasta incluir hoy a la totalidad de la población adulta con derecho a voto. Pero la participación no debiera

pensarse sólo en términos electorales, por muy fundamentales que sean las elecciones para la democracia representativa. La democracia no es sólo un sistema de competencia entre actores que buscan el apoyo popular. La democracia requiere la participación de la ciudadanía en una amplia gama de responsabilidades cívicas que, directa o indirectamente, tienden a elevar la civilidad de un régimen democrático, conforme a reglas claras del juego democrático.

La tercera dimensión, sobre la que quiero explayarme, por su relevancia en el tema de democracia y seguridad, es la de constitucionalismo y Estado de Derecho: el respeto al orden constitucional y leyes basado en documentos y prácticas, su resguardo con el poder legítimo del uso de la fuerza, a su vez velado por un sistema judicial y todo contraviniendo el sentido estricto de gobierno de mayorías. La soberanía popular, base fundamental de la democracia, no significa la soberanía de la mayoría por encima de la ley.

En este sentido, la democracia contemporánea debe entenderse como «democracia constitucional». Una democracia constitucional, al garantizar el derecho de la oposición a desafiar a los que detentan el poder apelando al apoyo ciudadano, define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales, configurando también chequeos mutuos entre instituciones representativas para atenuar la posibilidad del imperio de una sobre la otra. También restringe la hegemonía de las mayorías electorales y sus representantes, con el propósito de defender los derechos y preferencias del individuo y de las minorías, opciones de mayorías futuras y las reglas y procedimientos fundamentales de las democracias como tales.

Estos mecanismos varían mucho, y van desde las prohibiciones a la reelección presidencial y la protección de los órganos judiciales, electorales y de seguridad de lo que podría ser la tiranía de una mayoría pasajera. De allí también la práctica de usar mayorías calificadas en los parlamentos para cambios fundamentales en la Constitución o las leyes básicas. En los hechos, las democracias varían considerablemente en cuanto al grado de protección constitucional que tienen las minorías y las instituciones y reglas del juego democrático.

Esta concepción de la democracia como democracia constitucional representa el triunfo de una de las dos vertientes de la teoría democrática, la que proviene de la tradición anglosajona representada por los escritos de teóricos como John Locke, en contravención a la tradición más bien francesa que tiene su expresión en los trabajos de Rousseau que desembocan en la experiencia de la revolución francesa. Según Talmon, ésta segunda vertiente de la democracia conforma más bien la tradición de democracia totalitaria, basada en el concepto de la voluntad general, que apela a una concepción de demo-

cracia directa (o lo que Chávez llamaría democracia participativa) basada en la noción de referendo o plebiscito y en el supuesto de que la expresión mayoritaria en sí encarna el bien común.

En el siglo xx esta tradición democrática encuentra su expresión en las democracias populares de corte marxista, y también en otras de corte fascista que conciben a las minorías como expresiones que atentan contra el bien común. A diferencia de la concepción de democracia directa, la constitucional se basa en una visión más pesimista de la naturaleza humana, que surge del llamado realismo cristiano: la necesidad de contravenir con el veredicto de las urnas y el imperio de la ley las tendencias al abuso por los que detentan el poder o quisieran beneficiarse de él. El gran teólogo norteamericano Reinhold Niehburg lo expresó de ésta manera: «la humanidad del hombre hacia el hombre hace que la democracia sea posible; la inhumanidad del hombre hacia el hombre la hace necesaria». De allí que la democracia en sí, como sistema para ordenar la vida política, tiene como característica fundamental incentivar la expresión de la diversidad de la comunidad, al mismo tiempo que garantiza la paz social y la seguridad y libertad de las personas y de los grupos. Afianzar y consolidar la democracia es afianzar la seguridad nacional.

Es obvio que la consolidación de la democracia es un proceso complejo y difícil. Todas las democracias, en mayor o menor grado, están sufriendo dificultades de consolidación o de regeneración de las instituciones democráticas. Los cambios vertiginosos que están ocurriendo en el ámbito global, incluyendo cambios estructurales en la economía, profundos avances tecnológicos y transformaciones en la sociedad y en la cultura, han contribuido a crear un clima de crisis y de desaliento con el Estado y las instituciones de gobierno. La inseguridad ciudadana y los desafíos del terrorismo y el narcotráfico y otras expresiones de la criminalidad globalizada agregan otro reto a la estabilidad institucional y al bienestar nacional.

No sólo en América Latina sino en todo el mundo, tanto a nivel de participación y de representación como a nivel de toma de decisiones, hay una crisis de legitimidad democrática, más aguda en aquellos países donde el sistema democrático se establece por primera vez, a diferencia de los países con largas trayectorias democráticas o donde la transición de un gobierno autoritario representa un proceso de redemocratización y no de configuración de patrones democráticos por primera vez. En verdad, en América Latina hay que subrayar la importancia de la diferenciación política entre países relativamente exitosos y países con enormes dificultades. Entre los primeros se encuentran Chile, Uruguay y Costa Rica. Entre los últimos, Argentina, Venezuela, Ecuador y Colombia. Baste decir que los más exitosos son aquellos donde se ha podido conformar, en primer lugar, una identidad

nacional fuerte; en segundo lugar, donde la democracia ha tenido mucho tiempo para afianzarse a pesar de reveses autoritarios y, en tercer lugar, donde los gobiernos de mayoría o coaliciones mayoritarias han podido instrumentar reformas profundas de primera y segunda generación en el ámbito económico.

Generalizando y teniendo presente esta diferenciación, se puede decir que la crisis de la democracia contemporánea en América Latina tiene dos dimensiones importantes: por un lado, está lo que podemos llamar la crisis de la participación democrática; por otro, el de la responsabilidad gubernamental. La crisis de participación se relaciona con el complejo problema de la traducción de la voluntad ciudadana al seno de la toma de decisiones de la sociedad, cómo ejerce el pueblo su soberanía. Por un lado, la crisis de participación tiene que ver con el sistema de representación, o sea la relación del ciudadano con sus representantes en el Parlamento y en el Poder Ejecutivo.

En todo el mundo se está trabajando para fortalecer los sistemas electorales, convertirlos en mecanismos más claros de transmisión de la voluntad ciudadana, permitiendo así una representación clara de la pluralidad de opiniones e intereses de la sociedad.

A la reforma de los sistemas electorales hay que agregar la necesidad de fortalecer los partidos políticos, órganos necesarios en una democracia representativa. Incluso en las democracias consolidadas los partidos políticos han perdido vigencia: partidos de movilización basados en una militancia cautiva, en programas ideológicos, subculturas de apoyo, han perdido relevancia en contextos de mayor movilidad social, anomia y globalización de los medios de comunicación.

El problema de la representatividad se extiende también al ámbito de las instituciones democráticas como tales, al Parlamento y al Ejecutivo. Los partidos políticos, por sus debilidades o por la falta de capacidad de generar mayorías, tanto en el Parlamento como en el Ejecutivo, tienen dificultades en encontrar fórmulas para la creación de coaliciones que permitan encarar los problemas nacionales. La pugna política es natural en cualquier sociedad y en la democracia se enmarca dentro del esquema constitucional.

Pero en un sistema de representación popular es necesario generar mayorías estables o pactos y transacciones maduras para lograr los consensos y las mayorías que se requieren para realizar las políticas públicas. En este sentido, es indispensable el mejoramiento de mecanismos de enlace entre las cámaras del Legislativo con el Ejecutivo. El dilema, como lo ha planteado Joseph M. Colomer, de cómo resolver el tema de gobernabilidad en un sistema de separación de poderes con gobierno dividido, de doble soberanía en palabras de Linz, es uno de los más importantes de la gobernabilidad democrática.

Pero el tema de la participación va más allá de la representatividad y de las coaliciones. En democracias modernas el ciudadano no se conforma con votar cada cierto tiempo por sus representantes. Vemos una demanda universal de mayor participación en el quehacer público, de una profundización de la democracia.

También se requiere un Estado más cerca del pueblo, más ágil, que pueda responder a las necesidades básicas de la población en aquellas materias que competen al Estado, como son salud, educación y sobre todo seguridad pública. En este sentido los esfuerzos por llegar a una mayor descentralización y desconcentración del Estado pueden contribuir al fortalecimiento no sólo de la gestión gubernamental, sino de la relación entre el ciudadano y la autoridad.

El segundo desafío es el de la responsabilidad (*accountability*, en inglés). En todas partes del mundo, de Corea a Italia, a los Estados Unidos o a los países de América Latina, las sociedades reclaman más transparencia en el quehacer público. Muchos han comentado que las democracias parecieran ser más corruptas que los gobiernos de facto. La verdad es que en gobiernos elegidos con competencia política e instancias gubernamentales de fiscalización democrática, con su mayor apertura y transparencia y mayor capacidad para fiscalizar al Estado, se ha podido denunciar con mayor éxito el problema de la corrupción que siempre ha existido, pero que se escondía en regímenes autoritarios. Sin embargo, en países donde los procesos democráticos siguen siendo frágiles, especialmente en América Latina, la falta de responsabilidad, de transparencia y de respeto por la normatividad legal es un enorme desafío para la democracia.

Cuando hablo de la crisis de responsabilidad no me estoy refiriendo a los programas puntuales de un gobierno en turno. La gestión de un gobierno depende de su ideología, su compromiso, su capacidad de liderazgo. En democracias hay gobiernos buenos o malos, dependiendo del punto de vista del observador y de los resultados de su gestión. Si la ciudadanía no aprueba un gobierno, tiene el derecho de reemplazarlo por otro. La democracia es un sistema de gobierno, no un gobierno como tal. O sea que el sistema democrático en sí no elabora políticas públicas de una u otra índole. Esto le compete a los gobiernos elegidos en democracia. Y como todos sabemos, hay gobiernos exitosos y gobiernos que fracasan en su gestión.

El fracaso de un gobierno democrático no significa el fracaso de la democracia en un país con una democracia consolidada. En democracia el pueblo puede castigar a un gobierno reemplazándolo por otro en las urnas. Los problemas de la democracia se resuelven en democracia, no apelando a salidas extraconstitucionales. Pero las instituciones democráticas tienen que per-

mitir transparencia y el Estado democrático debe tener capacidad de gestión y, sobre todo, ajustarse al Estado de Derecho.

¿Cómo encarar la crisis de la democracia? Desde luego, la tarea es compleja y multifacética. Los problemas de representatividad requieren un trabajo serio de reforma electoral. Las fórmulas de elección son importantes, los sistemas mayoritarios privilegian una representación más directa, los electores conocen a sus representantes y tienen una mayor capacidad para juzgar su gestión.

Por otro lado, los sistemas mayoritarios tienden a debilitar a los partidos políticos al incentivar a empresarios políticos independientes. Fórmulas mixtas pueden ayudar a buscar un término medio que entrega mayor representatividad electoral con mayor coherencia en la gestión pública.

Los temas de responsabilidad se pueden encarar con la aprobación de leyes que requieren una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, tanto en su comportamiento personal como en su gestión estatal. Los órganos del gobierno pueden ser modernizados con el establecimiento de una carrera gubernamental y la utilización de tecnologías modernas. Al mismo tiempo, la reducción del tamaño del Estado y su concentración en aquellos rubros que le son propios puede aumentar su eficacia.

Pero por muy importantes que sean los esfuerzos de modernización, tanto en la legislación como del personal y de las instituciones gubernamentales, la crisis de la democracia contemporánea requiere de un esfuerzo mayor, un esfuerzo por recobrar y profundizar la legitimidad democrática con una profundización de la participación ciudadana.

Sobre este tema se pueden identificar, grosso modo, dos escuelas: por un lado están los especialistas que argumentan que tanto en las democracias de los países industrializados como en muchas democracias menos consolidadas, el exceso de participación ha contribuido a corroer las instituciones tradicionales de autoridad. Según ellos, la crisis de gobernabilidad es producto de una crisis de autoridad, que a su vez amenaza la seguridad ciudadana y nacional.

Esto no quiere decir que esta escuela prefiera un sistema político autoritario, pero su concepción de democracia se limita a una democracia formal, donde la autoridad es generada por el proceso electoral. Se presume que las organizaciones sociales requieren una cierta desigualdad de autoridad.

Por otro lado están los que apoyan lo que se ha dado en llamar democracia deliberativa, una profundización de la democracia que privilegia la primacía de la sociedad civil. Esta concepción, mucho más igualitaria, desafía la noción de autoridad tradicional y rechaza la concepción elitista de la sociedad (tanto de clase como de conocimiento), pero corre el riesgo de colocar a la sociedad civil

en una posición casi antagónica en relación con el Estado. Además, una visión participativa de la sociedad ignora lo complejos y especializados que pueden ser los temas públicos, el deseo de muchos ciudadanos de no involucrarse demasiado en la esfera política. También tiende a ignorar que el Estado democrático no es el antagonista de la sociedad civil, sino un reflejo de la diversidad de la sociedad.

La crisis del Estado democrático no es producto ni de una falta de autoridad ni de una autoridad excesiva. Es, más bien, producto de una brecha entre la ciudadanía y la representación política de las instituciones estatales, de las limitaciones de la eficacia gubernamental y las carencias del Estado de Derecho. La autoridad es necesaria, pero tiene que ser transparente y responsable. En democracia la autoridad no puede esconderse detrás de la tradición o el poder. Tiene, al fin de cuentas, que justificar sus decisiones y convencer a la población de que merece apoyo y confianza.

El surgimiento de una sociedad civil más autónoma y celosa de sus intereses urge la creación de mecanismos no tradicionales de participación que permitan que los ciudadanos puedan velar por la transparencia de la gestión pública y funcionar directamente en aquellas esferas del quehacer público donde puedan participar. No me estoy refiriendo a una democracia directa donde los ciudadanos toman las decisiones del Estado, algo utópico e imposible en sociedades complejas con grandes poblaciones. Me refiero a la importancia de establecer mecanismos de fiscalización y de rendición de cuentas, mecanismos protectores de la democracia.

Más allá de las elecciones, el mecanismo más importante para asegurar la responsabilidad es la mayor participación ciudadana (mediante instrumentos como son las comisiones ciudadanas en entidades públicas, reuniones abiertas a la prensa y a la ciudadanía, acceso a la documentación de organismos estatales, acceso a la información financiera de los servidores públicos, la creación de defensores del pueblo u ombudsman, el referéndum para revocar mandatos populares, interpelaciones parlamentarias, autonomía local en temas como la educación, la policía, etc. Todos estos instrumentos permiten mayor participación ciudadana), no para gobernar en forma directa, sino para asegurar la responsabilidad de la autoridad.

Cuando las autoridades pueden justificar sus decisiones en forma transparente, generan confianza democrática. La autoridad democrática puede existir cuando hay posibilidades de pedir rendición de cuentas. Esa posibilidad le permite a la ciudadanía entregarle una cierta autonomía a la autoridad, autonomía basada en la noción de que siempre hay una posibilidad de fiscalización. Es esta confianza democrática la que contribuye a la legitimidad del régimen democrático.

¿Y qué del tema de la seguridad? Vemos cómo hoy en día está surgiendo nuevamente un concepto matriz: «la lucha contra el terrorismo», producto de un fenómeno terrorista que no tiene una base clara en el Estado nación, y que paradójicamente utiliza la globalización para reivindicar propósitos ideológicos o criminales.

El fenómeno de un terrorismo con «alcances globales», en palabras del presidente Bush, no tiene raíces profundas en América Latina. Es importante subrayar que América es el único continente del mundo (con la excepción parcial de Canadá) donde no existen reivindicaciones separatistas o independentistas; es decir, la demanda de un grupo o pueblo por tener un Estado propio que refleje una tradición étnica e histórica que no tiene legitimidad a nivel internacional.

El fenómeno de Chiapas, por ejemplo, no reivindica una nación maya más allá de los estados nacionales existentes, como se ve en Cachemira, Sri Lanka, los Balcanes, España, África y otras regiones. El único fenómeno actual que tiene similitudes, pero también profundas diferencias, es el de la insurgencia colombiana. Por otro lado, los conflictos entre Estados con territorios ya históricamente definidos, han bajado en forma significativa en los últimos años, al resolverse una multiplicidad de conflictos limítrofes.

El peligro es que en condiciones de crisis gubernamental, de rezagos sociales y de seguridad ciudadana, se reivindique como instrumento en la lucha contra el terrorismo internacional la concepción de «seguridad nacional» de otras épocas, y con esa consigna se privilegie el fortalecimiento de instituciones policiales, militares y de inteligencia en forma desmesurada, sin atenerse a la necesidad de conformar su evolución a las normas del Estado democrático. Sin duda, se requiere fortalecer las instituciones del orden, su modernización y su capacidad operativa, pero sólo con relación al fortalecimiento de las reglas constitucionales y al Estado de Derecho.

La seguridad en América Latina se logra al afianzar el Estado de Derecho en su totalidad. Si se privilegia sólo la dimensión represiva sin que ésta se articule conforme a las reglas de la democracia y bajo el claro mando de las autoridades civiles legítimamente elegidas, se corre el riesgo de atentar contra instituciones frágiles y de abrir el espectro de los abusos del militarismo del pasado. Es fundamental remitirse a lo que Max Weber entiende por Estado, cuando lo define como aquel conjunto de instituciones que ejercen el legítimo uso de la fuerza. La palabra clave es el legítimo uso de la fuerza, o sea, la fuerza acorde al Estado de Derecho y a las reglas de la institucionalidad democrática.

En otras palabras, la lucha contra el terrorismo y la inseguridad en América Latina va por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado

de derecho. Sólo con mayor transparencia y responsabilidad, con mayor capacidad de gestión, conforme a Derecho, se puede avanzar. Por otro lado, también tenemos que reivindicar la expansión del concepto de seguridad defendido por muchos países recientemente, como Canadá, con un fuerte énfasis sobre la seguridad humana, aquella que ve la importancia de la resolución del problema de las enormes desigualdades sociales, de las carencias para una sobrevivencia con dignidad.

Las instituciones democráticas sólo podrán fortalecerse, a la larga, entregando mayor seguridad nacional cuando se logre, al mismo tiempo, la seguridad humana.

UNA AGENDA PARA LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

GERARDO LE CHEVALIER*

En nombre del Instituto Nacional Demócrata agradezco esta invitación y la oportunidad de estar con ustedes, especialmente a la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.

Voy a dividir esta participación en dos partes. Una es el reto planteado por los atentados terroristas del 11 de septiembre a la cooperación internacional para la democracia. Y una segunda parte es sobre una serie de criterios que se pueden utilizar a la hora de evaluar los cuerpos de seguridad para establecer políticas desde el Congreso en este tema tan importante.

Por supuesto, no podemos hablar del terrorismo sin expresar nuestro sincero pésame por todas las víctimas, sean éstas de Nueva York y Washington o de Israel, Palestina, Perú e inclusive Italia. Éste fenómeno nos afecta a todos y tiene que ser condenado y combatido.

Quiero precisar que en el transcurso de esta participación vamos a hacer más énfasis en el tema de la seguridad humana, ver lo que ha sido hasta el momento, más que en el de la seguridad del Estado.

La idea de seguridad humana es muy simple, consiste en subrayar que la seguridad tiene por centro al individuo y no al Estado, que lo esencial es la protección de todos los derechos humanos y no solamente los intereses del Estado, en términos de su seguridad como ente abstracto. Es decir, seguridad en materia de educación, salud, empleo, que es una visión mucho más

*Ha sido Secretario de Información de la Presidencia en El Salvador, Diputado de la Asamblea Legislativa, fundador del Parlamento Centroamericano y dirigente del Partido Demócrata Cristiano. Actualmente es Director para América Latina y el Caribe del Instituto Nacional Demócrata de los Estados Unidos.

integral que la simple visión represiva de los regímenes autoritarios por proteger su seguridad y perseguir a los que la comprometan.

En el tema de la seguridad y el terrorismo, una de nuestras preocupaciones en el Instituto Nacional Demócrata ha sido la posibilidad de volver a lo que fue la guerra fría. Me refiero al hecho de que con motivo de ese enfrentamiento bipolar mundial, bastaba con ser anticomunista para convertirse en demócrata, y es así como se justificaron muchísimas dictaduras, especialmente en América Latina, porque bastaba que nuestros militares fueran anticomunistas para que graciosamente se les confiriera el diploma de demócratas.

Ahora nos encontramos frente a una tentación parecida: países como Uzbekistán, Afganistán, y otros más cuyo nombre me es imposible pronunciar, e inclusive Arabia Saudita y Egipto, tienen, con nosotros, un interés común en combatir al terrorismo, porque ellos han padecido la amenaza de esas tentaciones radicales, de esos sectores ultraviolentos que han actuado de manera terrorista. Pero el hecho de que esos países se unan y se incorporen a la lucha contra el terrorismo no debe permitirnos catalogarlos como demócratas; el precio de su cooperación contra el terrorismo no puede ser el de dar nuestro respaldo al régimen actual que ellos defienden, que imponen a sus comunidades.

En ese mismo contexto, una apreciación es que justamente los extremos se necesitan y cuando vemos este esfuerzo que están ejerciendo las entidades terroristas nos damos cuenta que, lejos de comprometer la seguridad en estos regímenes, la consolidan para un régimen autoritario. No hay nada más útil que la oportunidad de justificar su aparato represivo y mantener bajo control a toda la ciudadanía, en esas sociedades en que todos son sospechosos y atentan contra la seguridad del Estado, excepto el dictador y su familia más cercana y, a veces, ni ellos.

Nosotros pensamos que justamente las democracias que vimos surgir en el siglo pasado lo han hecho cuando los sectores democráticos de la sociedad o la clase política se han puesto de acuerdo, como se hizo en Chile, en El Salvador, como se ha hecho en tantos otros países, para construir una oportunidad, un espacio democrático y no caer en la tentación de esa confrontación bipolar entre ambos extremos.

El terrorismo tiene que combatirse atacando sus causas sociales, económicas y políticas. En una discusión con el doctor Jaime Montalbo, Presidente del Consejo Económico y Social de España, comentábamos que otra de las víctimas de los ataques del 11 de septiembre sería justamente el armamentismo de los países más ricos. Para sorpresa nuestra, sucedió lo contrario: a escasos días de esos atentados se concedió en Estados Unidos la licitación más

grande en la historia de la humanidad, por 200 billones de dólares, para comprar tres mil aviones caza-bombarderos. Y se insiste todavía en el sistema antimísiles que se conoce como «guerra de las estrellas», cuando guerras como la de Afganistán se ganaron con menos de 100 aviones, la de Yugoslavia con menos de 200 y la de Irak con menos de 500. Entonces, ¿para qué queremos tres mil aviones caza-bombarderos, sobre todo cuando en este mundo la mitad no tiene qué comer?

Esto nos lleva a comentar el escaso compromiso de ayuda de los países más ricos. Europa recién se comprometió a subir su porcentaje de ayuda al 0.39% de su PIB, y Estados Unidos, que tiene un 0.10%, afirma que lo aumentará a un 0.14%, es decir, a incrementarlo marginalmente.

Pensamos que esto no es suficiente y basamos nuestro argumento no solamente en la solidaridad sino, como decía el Presidente Bush, en que, además de ser lo correcto, ayuda a vencer al terrorismo. Los países desarrollados resisten mucho mejor que los más débiles este tipo de circunstancias, por lo que es la oportunidad para que hagan un uso más inmediato de recursos para ayudar a combatir las condiciones tan difíciles en que vive la población.

Un aspecto interesante es lo que ha denunciado el Presidente de la Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo, Juan Emilio Posada, cuando explica cómo, al sucederse los atentados de septiembre, la administración Bush entregó 12 billones de dólares más que la Cooperación Internacional para el desarrollo a las líneas aéreas estadounidenses.

En otras palabras, como consecuencia de estos actos terroristas, el mercado de las líneas aéreas latinoamericanas va a disminuir aún más a favor de las líneas aéreas de los Estados Unidos, porque las primeras no reciben subsidios, obviamente, del gobierno federal estadounidense, y menos de nuestros gobiernos.

Entonces encontramos que las consecuencias inmediatas para los países desarrollados son más inversión, más empleo en las áreas de seguridad e, inclusive, en las áreas de transporte aéreo.

La ayuda no sólo tiene que ser dinero y asistencia tecnológica. Cito un ejemplo de asistencia que sería barata: el ex presidente Alberto Fujimori se encuentra refugiado en Japón, a los países desarrollados no les costaría ni el pasaje de avión mandarlo de regreso a que rinda cuentas ante la justicia, y creo que sería una gran lección para los dictadores y delincuentes como él y sus cómplices que no encontrarán cobijo en países desarrollados, como Japón, que actualmente lo protege y lo mantiene ahí.

También es cierto que no toda la ayuda técnica es útil. Como saben, el Congreso peruano es, tecnológicamente, el más moderno de la tierra, gracias

a donaciones y aportes del BID, pero también, es cierto, es el más corrupto. Entonces, de nada sirvió darles computadoras a estos corruptos, tal vez los hicieron más eficientes, pero no más honestos.

El compromiso de los países desarrollados en su colaboración con los que no lo son tanto, tiene que ser integral y, como dije, no todo es dinero y asistencia técnica. De la misma manera, pensamos que la ayuda debe ser condicionada. No hay duda, aunque nos duela, que muchos de nuestros países aprovechan la cooperación internacional para, más allá de robársela, atrasar las reformas políticas y económicas que se necesitan.

Es el caso de la Argentina, actualmente se permite otra billonada para ver cómo sale del agujero, pero ¿dónde están las reformas y los compromisos que la van a sacar de ese problema? Es obvio que hay que acompañar las solicitudes de asistencia con compromisos reales y concretos de cambio.

Y de paso quiero darles un ejemplo: para los que en Estados Unidos pagamos más del 40% de nuestros ingresos en impuestos, no nos parece muy bien que nos vengan a pedir solidaridad países como Haití y Guatemala, donde la gente paga menos del 10%, donde los ricos son cada vez más ricos, y los pobres cada vez más pobres. No veo por qué mis impuestos van a servir para ayudar a los ricos de Haití y Guatemala, para que en esos países no paguen impuestos, mientras yo los pago cada día más.

Entonces, la ayuda al desarrollo tiene que estar vinculada con compromisos muy puntuales, muy concretos, en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y, eventualmente, en el compromiso de esos ciudadanos con su realidad nacional. No se puede ser solidario solamente del norte al sur, también hay que serlo de sur a sur y son los ciudadanos de cada país los que deben asumir la responsabilidad, aquellos que pueden pagar impuestos, para ayudar a salir adelante a los que no pueden.

Vamos a la segunda parte: una lista de cuestiones y temas de trabajo que pueden ser útiles en este esfuerzo de discutir una agenda para la seguridad democrática.

En primer lugar, así como hablamos anteriormente de la cooperación de la sociedad civil con la clase política en materia de democracia, pensamos que si queremos democracia segura tiene que haber un compromiso en las clases dirigentes nacionales para enfrentar ese reto juntas. No puede ser todo decisión o importación de los países del norte o de las agencias de cooperación multilaterales.

En segundo término, existen antecedentes internacionales. Hay un tema que es interesante: el Acuerdo de Seguridad Humana, firmado por países de Centroamérica, que puede ser útil a la hora de redactar las agendas de trabajo en los diferentes Congresos.

El tercer punto consiste en establecer un marco lógico para evaluar cómo está funcionando el sistema de seguridad y el combate al crimen, sea este organizado o no. En el paquete tiene que estar no solamente la policía, sino el órgano judicial y el sistema carcelario (el análisis de la cantidad de demandas que ponen los ciudadanos, el porcentaje de casos resueltos y en qué plazos, la cantidad de personas capturadas, el porcentaje de condenados y los plazos de condena, los porcentajes de reos sin condena y de delincuentes reincidentes, etcétera).

Hay que evaluar el sistema judicial, el sistema político alrededor de la policía, el marco constitucional y legal, especialmente en materia legislativa (si tiene el Congreso un comité de seguridad, cómo recibe informes del departamento de asuntos internos), la naturaleza y organización de los cuerpos de seguridad, la legislación y mecanismos de control interno (el uso del polígrafo, el detector de mentiras, es mejor que cualquier ley. Basta con interrogar a los policías y a los servidores públicos para saber quiénes están robando y darlos de baja. No hace falta traer al Arcángel Gabriel a que nos explique cómo son las leyes del mundo, si lo que queremos es depurar y no entrar en un proceso de inflación legislativa).

Los grandes retos de seguridad en este momento, son retos vinculados con el Estado ausente, es decir, con la incapacidad del Estado para proporcionar servicios. Los problemas relacionados con el medio ambiente, las migraciones ilegales, las catástrofes de origen natural y humano, inclusive enfermedades como el SIDA, el crimen organizado y ahora el terrorismo, son amenazas que tienen que ver directamente con la incapacidad del Estado para hacerles frente.

Por eso nos oponemos a los neoliberales que hablan de reducir el Estado, porque el problema nuestro no es menos Estado, es mejor Estado, que estos servicios los pueda proporcionar el Estado.

Tenemos que generar capacidad civil para el liderazgo, la dirección, la administración y el control de los cuerpos y fuerzas de seguridad, del órgano judicial y del sistema carcelario. El uso de personal militar sólo puede ser una excepción, con plazo limitado, siempre bajo mando civil.

La capacidad de control civil tiene que basarse en la autoridad moral. No podemos hablar de control civil sobre la policía o las fuerzas armadas si no existe control civil sobre los civiles.

Debe de regularse y controlarse cuidadosamente el funcionamiento de los servicios de seguridad privada, así como la venta y posesión de armas por particulares.

Las relaciones y convenios internacionales, incluyendo las compras de equipo, deben hacerse bajo supervisión civil.

Y finalmente, el tema de la seguridad humana debe incorporarse a la agenda de las agencias multilaterales de cooperación.

SEGURIDAD CIUDADANA VS EXCLUSIÓN SOCIAL

MARÍA IRENE FERNÁNDEZ*

Me corresponde hablar sobre uno de los temas que más desvela a las ciudades emergentes: la seguridad, uno de los factores de tensión social más significativos a la hora de analizar la estabilidad del sistema de derechos y garantías que sostiene a los Estados democráticos modernos.

No podemos hablar de seguridad si no hemos aprendido a conjugar el difícil equilibrio entre el derecho a la seguridad de la sociedad en su conjunto y el sacrosanto derecho de las libertades y garantías individuales. Dicha aseveración surge de comprender la seguridad como resultante de un sistema complejo, integrado por subsistemas: políticas de Estado de inclusión social, justicia y legislación procesal penal, fuerzas policiales y sistemas de inteligencia, sistema carcelario y comunidad.

Se requiere un análisis sobre cómo opera cada uno de estos subsistemas para poder reconducirlos hacia una participación coordinada y desarrollar una política integral en el tema de seguridad.

El subsistema comunidad tiene una doble significación a la hora de tocar la cuestión: por un lado, analizaré el tema desde el punto de vista de los estándares axiológicos de la comunidad y cómo éstos inciden en las decisiones políticas y hasta en las judiciales y, por otro, me referiré a la participación comunitaria en relación con la cuestión que nos ocupa.

Cuando analizamos cómo opera la violencia sobre una comunidad dada, la cuestión se presenta desde dos aristas: una objetiva, cuyos datos surgen

*Es abogada, egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Ha desempeñado cargos legislativos en el Consejo de la Ciudad de Córdoba y en la Convención Constituyente Provincial. Actualmente es Legisladora Provincial y dirigente del Partido Justicialista.

del análisis de las estadísticas oficiales (índices de criminalidad, tipos de delitos, etc.); y otra subjetiva, generalmente calificada en términos de inseguridad ciudadana.

Esta inseguridad ciudadana se expresa en las vivencias y sentimientos personales del ciudadano común como una de sus principales preocupaciones: el miedo a ser víctima y la sensación de que la criminalidad está cada vez más próxima.

El análisis de esta dimensión subjetiva no es fácil, ya que se alimenta en distintas fuentes: las experiencias personales, los relatos de los vecinos y el innegable rol que ocupan los medios de difusión masiva, que dan prioridad, en general, a imágenes de violencia por el también innegable efecto de captación de la atención que producen sobre sus eventuales clientes.

Todo esto ha generado una conciencia colectiva de inseguridad y hasta un pánico urbano, como lo han dado en llamar algunos analistas.

Aparecen en un orden de prevalencia los valores o derechos que la comunidad considera negociables y dicho orden podrá variar en la medida de la percepción que esta comunidad tenga de la realidad que lo circunda. En general quedan grabados en el subconsciente los relatos de hechos violentos, las imágenes de terror que emiten los noticieros, pero no hay un análisis de las causas generadoras de estos fenómenos violentos.

Con esto es posible que un derecho o valor que ayer se situaba en la cúspide del estándar axiológico, como por ejemplo la libertad individual, hoy se vea relegado por el valor seguridad, por lo que la sociedad legitimaría un viraje de un Estado liberal a un Estado que, a fin de garantizar la seguridad ciudadana, utiliza en forma exclusiva procedimientos agresivos para perseguir y eliminar las conductas consideradas antisociales, ampliando el catálogo de lo intolerable y extendiendo su acción punitiva a todos los sectores de población sospechosa o, sin llegar a estos extremos, igualmente podría traducirse en prácticas autoritarias que atentan contra la democracia.

Otro punto de relevancia del sistema comunidad tiene que ver con la manera en que la sociedad participa de los planes de seguridad ciudadana. La unanimidad de las ciudades —salvo en los casos en que se ha conservado un subgrupo cultural o cuando por tradición los vecinos mantienen vínculos firmes entre ellos— prácticamente eliminó todo tipo de intervención de la comunidad. El aumento de la delincuencia exacerbó esta fragmentación y ha quebrado la estructura social de las ciudades. Por esa razón, para prevenir el delito, es preciso en primer lugar recrear un clima de diálogo y tolerancia y contar con agentes locales que operen como ejes integradores de la comunidad.

Yo diría que la seguridad ciudadana es un tema por construir, la seguridad ciudadana es un concepto que corresponde a la democracia. Todavía estamos

pagando la herencia de las dictaduras, donde el concepto de seguridad impuesto por los centros del poder internacional era el de seguridad nacional, que está profundamente reñido con la democracia.

Las obligaciones del Estado abarcan desde la dimensión del carácter legislativo hasta la implementación de políticas de prevención general y especial, pero queda cada vez más claro que la participación de la comunidad es un complemento fundamental de la acción en conjunto con el Estado. Éste es el aspecto de vínculo que no debe descuidarse.

Buena parte de la resistencia al concepto de seguridad ciudadana tiene que ver con la contradicción entre una razón democrática, que considera a todos como sujetos de la política, y una razón tecnocrática y autoritaria, según la cual los sujetos de la política son únicamente los especialistas.

El desafío para una seguridad ciudadana con base territorial está en resolver esta tensión y pensar que los sujetos de estas políticas son todos.

En la provincia de Córdoba, donde resido, se han comenzado a instrumentar sistemas de participación comunitaria de prevención del delito:

Mediante la reunión periódica de vecinos con autoridades de seguridad de la provincia y autoridades locales de la policía se logró la cercanía de ella con la gente. En dichas reuniones se analizaban las estadísticas oficiales y las problemáticas específicas de la zona, con el objeto de buscar los subsistemas que más se adaptaban a la resolución de los conflictos detectados.

Esto permitió el desarrollo de un programa de alarma comunitaria, con un éxito notable. Es un método simple y económico para resolver los problemas de inseguridad, sobre todo locales y de poblaciones pequeñas, que se puede extender como experiencia a zonas residenciales más extensas.

Este programa permitió bajar a cero la actividad delictiva en los barrios donde se puso en marcha. Consiste en la instalación de alarmas en las viviendas, que los vecinos pulsán cuando estiman que se está produciendo o que puede producirse un ilícito que los afecta. Al escuchar el sonido de una alarma el resto de los vecinos pulsán la suya, comunican la novedad a la policía de la zona y salen masivamente a la calle.

Lo que se logró con la instalación de estas alarmas es que previamente los vecinos se reconocieran entre sí y se comprometieran a favor de la seguridad común. Sin darse cuenta, superaron la calidad de individuos anónimos para alcanzar el grado superior de vecinos.

Los subsistemas justicia y legislación procesal penal, si bien operan independientemente, los analizaré —por una cuestión de índole sistemática— en forma integral. Para la consecución de los objetivos que se propugnan, debe quedar perfectamente definido el rol que deben cumplir los jueces y legisla-

dores en la protección de las libertades básicas de los individuos frente a las políticas que los gobiernos en turno pretenden desarrollar, teniendo en cuenta que el sustrato básico de una sociedad democrática radica en el modelo de racionalidad y razonabilidad de los principios de justicia que la sostienen.

Los actuales Estados de Derecho, como el argentino, han incorporado en sus constituciones un claro sistema de derechos y garantías que amparan las libertades básicas de los habitantes, el que tiene en general una fundamentación filosófico-política, pero con principios de carácter normativo metajurídicos, sin finalidades, valores, intereses y necesidades estatales.

Sólo su positivización en las constituciones los convierte en principios jurídicos. Éstos principios, como los de reserva y de legalidad, deben ser interpretados estrictamente. Esto no ocurre en el modelo que se ha propuesto actualmente como experiencia en algunos países de tolerancia cero, visualizado como oscurantista e indiscriminado. Creo necesario, entonces, recalcar algo que a juzgar por lo expuesto no parece tan obvio: cuál es el norte de la actividad legislativa y jurisdiccional que encuentra fundamento en la constitución de un Estado de Derecho.

El principio de legalidad presupone que la conducta punible, definida en la norma legal, debe basarse en que sólo referencias fácticas, empíricamente verificables, pueden ser conocidas como conductas desviadas desde el punto de vista penal. Sólo así el legislador cumple con el principio referido y debe crear normas regulativas que sancionen a las personas por su actuar.

Esto nos permite judicialmente comprobar la materialidad o no de las conductas punibles. Si los legisladores, jueces y juristas entienden que los derechos constitucionales deben ser tomados en serio, encontrarán suficiente fundamento para adherirse al garantismo penal y rechazar modelos como el de la tolerancia cero.

Una justicia penal no arbitraria debe ser medida con verdad, es decir, basada en juicios penales predominantemente cognoscitivos de hechos y no reconocitivos de derechos, sujetos como tales a verificación empírica, asegurando logros éticos a la cultura penal ilustrada.

En mi provincia, desde 1998 comenzó a regir integralmente un código penal por el que se ubica a los sujetos procesales en el rol que efectivamente, dentro de un Estado de Derecho, deben cumplir: un juez posicionado como un tercero controlador de la actividad de las partes (fiscal e imputado), separando con claridad la actividad jurisdiccional de la investigativa (quien promueve y mantiene la acción penal es el ministerio público, a través de su fiscal).

Esto requirió de una nueva estructura para la constitución de fuero penal, implicó una verdadera reforma integral del sistema lo que, sumado a lo que

fue el juicio oral vigente desde la década de 1940, nos ubica en una situación de avanzada desde el punto de vista jurídico.

El subsistema de fuerzas policiales y sistemas de inteligencia es otro de los que participan en la cuestión de seguridad. Sería absurdo plantear que mi crítica al sistema represivo suponga que la policía no deba reprimir los delitos, cuando esa es una de sus funciones ineludibles. Pero frente a la inseguridad, la respuesta represiva es sólo una de las medidas a emplear y no debe ser la primera reacción del Estado. Si de una vez por todas asumiéramos que la inseguridad es una de las consecuencias del fenómeno de exclusión que opera en la sociedad moderna, podríamos estar en condiciones de conseguir que los actores sociales atacaran el problema desde el rol que están llamados a ocupar en un programa integral que tienda al desarrollo humano.

En tales circunstancias, la actividad policial, prioritariamente preventiva, estaría desarrollando una doble función: por un lado, como fuerza de campo relacionada con la comunidad, con la participación activa de estos comités que ya expliqué y, por otro, en la elaboración de políticas criminales y de estadísticas, instrumentos esenciales a la hora de desarrollar una política criminal acorde con la realidad social que nos circunda.

Se deben conformar fuerzas de investigación e inteligencia que dependan funcionalmente del Poder Judicial, para garantizar el respeto estricto de las garantías constitucionales.

El aspecto referido al sistema carcelario es parte del sistema seguridad, sobre todo en lo que respecta a la reeducación y reinserción en la sociedad de los que pasan por él: sistemas de controles judiciales con los jueces de ejecución, desarrollo progresivo de procesos de reeducación en todas sus fases y sistemas de libertades asistidas.

El subsistema relativo a políticas de Estado de inclusión social es quizás el de mayor relevancia para este sistema de seguridad. Me pregunto de qué manera se podría alentar a un habitante cualquiera, de algún país latinoamericano, a que respetara las reglas de convivencia básicas de cualquier comunidad, si el Estado ni siquiera se preocupa por darle vivienda digna, trabajo, salud adecuada para su familia y educación básica para sus hijos.

En definitiva, qué criterio de legitimación deberíamos inventar los dirigentes para exigir el cumplimiento de este contrato social. Basta con recorrer cualquier asentamiento marginal de las ciudades latinoamericanas para confirmar lo que planteo o revisar cualquier estadística sobre alfabetización o mortalidad infantil para determinar quiénes son los excluidos del sistema.

Cuando la violencia se masifica es porque realmente está conformada, fundamentalmente, por actores que están excluidos del sistema, fuera de un sistema de contención en lo esencial, en lo económico, en lo político.

Todos estos subsistemas deben funcionar en conjunto, armando normas que estructuren y formen una base jurídica adecuada para poder sustentar una política de seguridad que sea de conjunto, donde la comunidad tenga una participación fundamental. Ésta es una de las formas para poder resolver, en alguna medida, este flagelo terrible de la inseguridad.

*El Poder Legislativo
en las democracias contemporáneas*

Se terminó de imprimir en septiembre de 2002,
en los talleres de Mexicana Digital de Impresión, S.A. de C.V.
Av. de la República 145-A, Col. Tabacalera, México, D. F.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 45 kilogramos.
Se usó tipografía Garamond en 10 y 14 puntos.

Cuidado de la edición:

Laura Guillén

Formación

María Luisa Soler