

Sección
documental



*Balace del IX Curso Interamericano
de Elecciones y Democracia
Democracia política y electoral en América Latina
y el Caribe ante el nuevo siglo*

*Luis Alberto Cordero, J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo
y Jacqueline Peschard**

SUMARIO: I. Los procesos de cambio democrático en América Latina y el Caribe: 1980-2000. II. La construcción de la sostenibilidad democrática. Los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos. III. Rutas de desarrollo para la democracia política y electoral en el nuevo siglo.

I. Los procesos de cambio democrático en América Latina y el Caribe: 1980-2000

Luis Alberto Cordero¹

Los casos de México, América Central, el Caribe, Región Andina y Cono Sur

Este primer módulo tuvo como propósito realizar un repaso de los procesos de cambio en las distintas regiones de América Latina ofreciendo una diversidad de enfoques teóricos y metodológicos de abordaje del tema. Para ello, se dividió originalmente las presentaciones en cuatro subregiones: la subregión de América Central, la subregión del Caribe, la subregión Andina, la subregión del Cono Sur y el caso particular de México. Hay que mencionar que finalmente, pese a todos los esfuerzos realizados, no se contó con el enfoque analítico que incorporara el balance de la subregión del Cono Sur.

En un segundo bloque de exposiciones los académicos Carlos Vilas y Luis Aguilar realizan aportes, desde distintas perspectivas sobre las condiciones objetivas para el desarrollo de los procesos de cambio democrático, el primero, y sobre la gobernabilidad y la consolidación, el segundo.

El caso de México
Exposición de José Woldenberg

Como resultado de este análisis el expositor propone que el proceso de democratización en México se concentró en una amplia reforma del sistema electoral, como condición de base para propiciar el proceso de apertura y reforma política, factor que lo diferencia del resto de América Latina.

Según el enfoque del ponente, la consolidación del sistema de partidos mexicano responde a un proceso histórico de sucesivas fases de apertura cada vez mayor hacia la democracia, poniendo su énfasis en los factores internos de la democracia mexicana que, puesto en perspectiva, se ha traducido en un proceso de reformas electorales que permitieron,

primero, la consolidación y desarrollo nacional de los partidos políticos y, posteriormente, la construcción de un conjunto de leyes y de instituciones democráticas.

Este proceso, no exento de negociaciones políticas alcanzaron los siguientes logros concretos que pueden constatarse en la composición del órgano de autoridad superior que permite un trabajo independiente y autónomo, en marcos regulatorios competitivos al interior del sistema, en la fórmula de integración del congreso, en la confección de los diferentes distritos del país, en las normas que rigen el financiamiento y de la fiscalización de partidos políticos, así como una mayor equidad y competitividad del sistema de los partidos políticos, en comparación con el pasado. Todo lo anterior como un factor que ha impactado en la calidad de la democracia mexicana.

El caso de Centro América
Exposición de Rubén Zamora

El exponente se refirió a los procesos de transición de cinco países de la región centroamericana: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, exceptuando a Panamá. Sus tres proposiciones iniciales son claras e identifican precisamente los rasgos comunes y diferentes que componen una subregión tan pequeña como la centroamericana. A su vez concretó los tres logros de la transición y precisó las reformas más importantes. En tercer lugar, señaló cuatro obstáculos: desigualdad de la región, el neopatrimonialismo-clientelismo, la crisis de los partidos políticos y la modernización del estado y la pérdida de autonomía económica. Concluye el autor tentativamente en que la región se encuentra en un mar de paradojas políticas como es el hecho de que a mayor autonomía política del estado hay una pérdida de autonomía económica.

El caso del Caribe
Exposición de Wilfredo Losano

El enfoque del expositor se concentró en los procesos de cambio político experimentados en dos países del Caribe: República Dominicana y Haití, y concentró su atención en la comparación entre ambos procesos, excluyendo del análisis los demás países que componen el conjunto caribeño de habla hispana y anglófona.

Para ambos casos el autor puso énfasis en precisar los factores, especialmente de carácter externo, que han sido determinantes para la construcción y consolidación de la endémica institucionalidad democrática, a pesar de una vigencia de un Estado con fuerte poder sobre las sociedades en que estos actúan, constituyendo ésta una gran paradoja. Precisamente, debido a los factores externos, los papeles de los actores políticos de ambos países han estado mediados por el contexto geopolítico internacional, inclusive concluido el período de guerra fría, cuyos dos de sus rasgos comunes y compartidos fueron: el autoritarismo y la función de gendarmería estratégica del Estado.

Completando el análisis más reciente, el autor discurre en su exposición, mediante un ejercicio de constante y hábil paralelismo entre ambos países, para mostrarnos los diversos y complejos factores sociales y políticos presentes, el papel que juegan los diversos actores, para concluir, a pesar de las diferencias, que en ambos casos, se reconoce en la dificultad de construir una cultura política, siendo este uno de los principales obstáculos para la modernización democrática. Por lo tanto, la construcción de una cultura social y la educación democrática se constituyen a la vez en algunos de los retos futuros, especialmente en el contexto haitiano.

El caso de la Región Andina
Exposición de Jaime Durán

Metodológicamente ordenado, el autor reseñó e hizo un repaso de la evolución de la formación y transición democrática en las últimas dos décadas en cada uno de los países de la Región Andina, y de las formas de cómo transitaron éstos a lo largo de este período, pudiendo mostrarnos los elementos divergentes fundacionales de la estabilidad democrática, en Colombia y Venezuela, en contraste con la presencia de regímenes caracterizados por un mayor autoritarismo en Ecuador y Perú y la inestabilidad social y política en Bolivia.

En los casos colombiano y venezolano, se comentaron profusamente los elementos fundamentales que permitieron la democracia funcional

bipartidista en ambos países, sostenido en el soporte económico, para el caso de Venezuela y el acuerdo político de las élites, entre conservadores y liberales, permitió el funcionamiento de la democracia para el caso de Colombia.

En los casos ecuatoriano y peruano el autor señaló para el primero de ellos, un funcionamiento permitido por un populismo como factor político y la explotación del petróleo como el factor económico que permitieron espacios a los regímenes de turno, algunos caracterizados por el autoritarismo. Cuando se establece una comparación con el sistema político peruano, encuentra una similitud dado que ambos se reencontraron con la democracia, pero sin mayores avances o mejorías. En ambos países las élites políticas se caracterizaron por las luchas interpartidarias a diferencia de los acuerdos mostrados en los casos colombiano y venezolano que permitieron más rápidos, perdurables y estables regímenes democráticos.

El caso boliviano, que durante muchos años fue un símbolo de la inestabilidad política en la subregión, debido a una prolongada desigualdad económica y un fuerte enfrentamiento de sus diversos actores: los sectores políticos, los poderosos sectores sindicales y los militares, concluyeron con un acuerdo político que brinda estabilidad política permitiendo hoy las condiciones para contar con mayores grados de participación y desarrollo democrático.

Paradójicamente, en la subregión andina el balance actual arroja un cambio del país otrora más inestable, políticamente hablando, Bolivia, que se ha constituido en el país más estable de la subregión como referente democrático y por otra parte, las democracias estables de la región, Colombia y Venezuela, presentan signo de interrogación sobre el futuro cercano.

Las condiciones objetivas para el desarrollo de los procesos de cambio democrático
Expositor Carlos Vilas de Argentina

Carlos Vilas concentró su atención en las desigualdades sociales y económicas actuales de las sociedades de nuestros países latinoamericanos, acrecentadas por varios factores que las empujan hacia una perspectiva más grave.

Los rasgos constitutivos y el modo de desempeño de los regímenes políticos, según cada cual, son factores que no pueden abstraerse del contexto histórico y social, y contribuyen a determinar en mayor o menor medida las diferencias y las desigualdades económicas y sociales.

El autor llega a un número de conclusiones poco optimistas del futuro de las democracias latinoamericanas dadas las actuales condiciones. Sin

embargo, una de las señalizaciones más importantes se concentra en llamar la atención sobre las consecuencias futuras cuando señala que la globalización cierra las posibilidades de democracia y existe un creciente deterioro de la calidad de éstas, debido a que este fenómeno de lo global ha traído consigo una fragmentación del tejido social exhibiendo a determinados sectores excluidos, haciéndolos en general más vulnerables. En síntesis, existe una incompatibilidad de principio entre la globalización y la democracia, dado que el avance de la primera es a expensas de la segunda.

La gobernabilidad como condición de la consolidación democrática

Expositor Luis Aguilar de México

En una sucinta exposición, el autor se aproximó a un tratamiento conceptual diferenciado entre la gobernabilidad, entendida como capacidad de gobierno, y la gobernación, iniciando un recorrido de la historia intelectual de la gobernabilidad hasta abarcar los temas más recientes sobre el debate bajo cuyo manto se envuelve el término gobernación, como traducción del anglicismo *governance*, basa en un conjunto de etapas que van de la transición democrática a la consolidación democrática. Es en esta segunda donde se introducen las consideraciones sobre el desempeño del gobierno democrático.

El autor nos somete, con rigor metodológico, a reflexionar sobre los factores y condiciones necesarias de la gobernabilidad de la democracia y para que ésta funcione, habiendo superado las causas de la crisis por la que la democracia ha transcurrido. A su vez nos refiere a los distintos planteamientos teóricos que han intentado dar respuestas al origen, los factores y las salidas de la crisis de la democracia: teorías keinesianas, marxistas, neoliberales.

Con un enfoque más novedoso nos involucra en la perspectiva reciente en la cual se expande y se diversifica el tema de la gobernabilidad para transformarse en un asunto de gobernación entendida como el ejercicio del gobierno, o sea los métodos, los instrumentos y estilos de cómo se gobierna a una sociedad, cómo se coordina, regula e integra, mediante el establecimiento de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos y las distintas formas de organización societal y las relaciones que emergen para presentar demandas, encuadrar conflictos, integrar intereses, resolver problemas, formar consensos, exigir atención, garantías, reclamar oportunidades, etc.

Conclusiones finales

1. A modo de cierre, diré que los expositores de este módulo permitieron concretar un balance general y actualizado sobre la situación de la región. Por una parte, un estado de la situación de las condiciones y del estado de la democracia en el sistema latinoamericano, exponiendo casos de países según las distintas subregiones, permitiendo percibir que elementos comunes y las diferencias existentes no sólo entre un conjunto de países de una misma región, sino también entre los países de una y otra subregión, cuando han devenido de la transición a la consolidación democrática.

2. Al evidenciar los elementos comunes y principales diferencias: no se puede hablar de una sola transición, sino que cada una de las subregiones e incluso un país (o un conjunto de ellos) se caracteriza por cadencias, niveles de intensidad y profundidad diferentes. Existe una coincidencia en los casos presentados y las posteriores exposiciones magistrales en coincidir en las paradojas de que frente a un ambiente más democrático existen restricciones de los gobiernos y, en general, de las instituciones públicas (gobernabilidad), para hacer uso de su autonomía política y económica y un mayor distanciamiento o alejamiento entre los representantes y los representados y el conjunto de relaciones que se establecen entre los gobernantes y la sociedad civil (gobernación).

3. Coinciden los autores en el deterioro y aumento de las desigualdades sociales con el devenir de la globalización y la apertura económica a pesar de un aumento de la consolidación democrática en la región latinoamericana y a un mayor incapacidad del Estado para responder adecuadamente a las necesidades de los diversos grupos de la sociedad civil. Y es que en realidad, en América Latina y el Caribe no sólo se dio una transición política —del autoritarismo a la democracia—, sino también una transición de modelo económico —de economías cerradas a otras crecientemente abiertas—, de modelo de Estado —de una intervencionista a otro de perfil crecientemente liberal— y en el caso de América Central, la que considero más decisiva, es la transición de la guerra a la paz. Dado esto, la democracia no sólo carga con la responsabilidad de satisfacer el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas, sino las expectativas económicas, sociales y culturales de las sociedades en transición. Es por eso que cuando se le pregunta a los ciudadanos de la región si creen en la democracia, la mayoría indican que es el mejor sistema político; pero también afirman que la democracia no sirve. Pareciera que en nuestra región primero vinieron los derechos políticos, pero aún no han llegado los derechos civiles.

4. Existen un conjunto diverso de tareas pendientes en el proceso de democratización que permiten la gobernabilidad y la gobernancia de nuestros países, para lo cual parece indispensable no solo reforzar los aspectos institucionales que permitan procesos legítimos, sino el ejercicio del

gobierno; no sólo las decisiones del ejecutivo, sino también el desempeño de la administración pública; no sólo las relaciones entre los poderes públicos, sino las relaciones existentes entre éstos y los ciudadanos; no sólo las instituciones formales y la sociedad civil, sino las prácticas del gobierno con los ciudadanos.

II. La construcción de la sostenibilidad democrática. Los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos

*J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo*²

²Quiero agradecer a los organizadores de este curso, a CAPEL, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su muy atenta invitación a participar en este curso, lo cual, aunado al gusto de compartir la mesa con la doctora Peschard y el licenciado Cordero me honra sobremanera.

Por otro lado, quiero establecer que también me sorprende mucho esta invitación y en especial, la petición de que haga un balance sobre el módulo 2, en el que se debatieron las cuestiones teóricas y empíricas, relativas a la influencia entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, pues no soy ni científico social ni politólogo. Soy abogado, dedicado a la judicatura en la materia electoral, mi balance de la influencia que ejerce el diseño institucional o legal, sobre el sistema de partidos y finalmente sobre el sistema político, no podría más que ser cien por ciento iuspositivista y se limitaría a concluir que el diseño jurídico institucional del sistema electoral ejerce una influencia total en la conformación del sistema de partidos.

En efecto, esta conclusión resulta muy natural. Parto de dos premisas: primero, el derecho es un instrumento para provocar conductas, y segundo, el legislador es completamente racional, por lo tanto, el legislador al introducir un sistema, por ejemplo, de mayoría en la elección presidencial y de representación proporcional pura en la elección de la Asamblea Legislativa, pretende producir una pluralidad democrática y si no lo logra, desde el punto de vista jurídico, sería tratado como un acto ilícito, casi como un delito, como una violación normativa más que como una desviación de un modelo. Seguramente no fue por esta razón por la que me pidieron hiciera yo este balance final, sino que seguramente lo hicieron como cortesía a la institución de la que formo parte. Con esta advertencia trataré de hacer mi mejor esfuerzo para cumplir con la tarea que me encomendaron.

El balance que haré será muy sencillo, y lo dividiré en dos partes: primero presentando el balance del estado actual de la teoría política en relación con el tema de las influencias de los

sistemas electorales y los sistemas de partidos, según nos lo han descrito nuestros expositores y, por otro lado, presentaré el análisis del estado real de los sistemas electorales en América Latina, estableciendo las conclusiones a que han llegado los panelistas, respecto a si se han producido los efectos esperados mediante su institucionalización, e incluiremos finalmente las propuestas, respecto a la mejora, tanto de los arreglos institucionales como de la investigación en la materia.

En la parte teórica el maestro Mauricio Merino estableció perfectamente lo que nosotros en el término jurídico conocemos como la *litis*, es decir, fijo el debate. Nos comentó cómo en un inicio, es decir, a partir de los años cincuenta pensadores como Duverger y Sartori, pretendieron establecer leyes en el sentido de regularidades comprobables, respecto de la influencia que ejercía el diseño institucional del sistema electoral y sobre la realidad de los sistemas de partidos, así como su influencia en las cuestiones de gobernabilidad, y nos manifestó que contra esta posición original se habían levantado autores como Nohlen que retaban las conclusiones anteriores.

Fijado el tema del debate con un gran nivel analítico, Nohlen, Sabsay, Mateo, Murillo y Alcántara enfrentaron con evidencias empíricas lo impreciso de las leyes clásicas de Duverger y Sartori. Escuchamos cómo se desenmascaraba de alguna manera el método utilizado por estos autores, estableciendo que el mismo en realidad siempre fue deductivo, lógico y racional, producto más bien de la gran inteligencia y profundidad racional de sus autores, más que producto de la observación científico-empírica, requisito de la moderna ciencia social.

En efecto, la crítica reiterada se centró en que a través del análisis de algunos pocos casos, como podrían ser el inglés, el francés, el norteamericano y el alemán, no era posible establecer generalidades que explicaran las diversas realidades democráticas mundiales. Así, nuestros expositores establecieron que la única manera para poder llegar a la formulación de reglas generales, es a través de un verdadero estudio empírico de las realidades, de la aplicación rigurosa del método inductivo de la investigación, de la

construcción de un estricto andamiaje conceptual y de la introducción en el estudio del mayor número de variables posibles.

Después de construir las categorías conceptuales, requeridas para analizar el fenómeno político, categorías como la de sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido, *Nohlen* procede a la construcción de un marco piramidal muy a la usanza alemana, tal y como la utilizaron Bierling y Kelsen, al analizar el sistema jurídico a principios de este siglo, y coloca en la gran base de la pirámide el mayor número de casos concretos vigentes.

En el segundo nivel de la pirámide, se deben construir abstractamente generalizaciones, si bien no absolutas, sí suficientes para poder aglutinar y explicar el mayor número de casos posibles.

Nohlen nos habla de que ha podido identificar al menos 20 tipos de sistemas electorales, estableciendo finalmente, que estos tipos pueden ser relacionados con alguno de los dos principios que a manera de género se encuentran en la cúspide de la pirámide. Como observamos, la construcción de modelo piramidal corresponde de alguna manera al viejo método aristotélico de definición conocido como de género y de diferencia específica. Cabe decir que *Nohlen* propone la construcción de una pirámide similar para el caso del análisis del sistema de partidos.

Ahora bien, cuando llega el tiempo de las predicciones, relativas a los impactos que teóricamente se deben de producir por la influencia de lo institucional en la estructura de los partidos y en la gobernabilidad, *Nohlen* demuestra su verdadera calidad de científico social. En efecto, reconoce los límites de sus propuestas, pues advierte que no existe una relación única de dependencia del sistema de partidos con el sistema electoral; reconoce además que para un análisis exitoso de estos impactos, sería necesario analizar muchos más elementos funcionales contenidos en el propio sistema electoral y otros que no pertenecen al mismo y que se relacionan más con la conducta (dice él, con cuestiones actitudinales) de los partidos políticos, así como, que sería necesario introducir la variable relativa al diseño del sistema político, como podría ser el presidencialismo. En conclusión, reconoce que el impacto e influjo entre los sistemas electorales y de partidos es difícil de predecir, con los instrumentos de análisis actual, parece haber en su mente una reserva, una prudente incredulidad sobre las bondades de sus hallazgos científicos.

El doctor Daniel Sabsay, utilizando el mismo método empírico, determina que si bien se han adoptado e introducido sistemas electorales europeos en América Latina, con el objeto de

producir ciertos efectos, el desconocimiento de la compleja realidad social y cultural, por parte de los introductores de este sistema, ha creado distorsiones y efectos perversos, contrarios a los que estaban destinados originalmente.

El doctor Mateo parte de la idea de que el sistema electoral, es decir la institucionalidad, es una variable con efectos diferenciados, es decir, no con efectos monocausales sobre el sistema de partidos y la gobernabilidad, y que no es posible, por lo tanto, concluir que el sistema electoral tenga una preponderancia sobre el sistema de partidos, que en realidad si se quiere determinar por qué en nuestras latitudes existe una crisis de partidos, no es suficiente el análisis del arreglo institucional, sino que se requiere más bien de un estudio de las cuestiones endógenas, de la vida partidaria que poco tienen que ver con el diseño de ingeniería institucional.

El profesor Murillo, a través de un análisis dialéctico, establece que existe una retroinfluencia entre el sistema político y el diseño institucional, y también pone en duda que las reformas electorales produzcan cambios sustanciales en el tipo de partidos que estaba vigente antes de la misma, es decir, concluye que en muchos casos el sistema de partidos actúa como causa y el sistema electoral no es más que un efecto del mismo.

Manuel Alcántara reitera, al igual que sus colegas, que son necesarios más estudios empíricos descriptivos de los casos latinoamericanos. Sostiene que en realidad la institucionalización del sistema democrático ha provocado la institucionalización de los partidos políticos y que los estudios sobre sistema electoral y sistema de partidos deben tomar no solo en cuenta la variable normativa, sino que es necesario introducir en estos análisis la variable histórica al igual que la sociológica.

Después de esta breve síntesis, en que espero no haber distorsionado demasiado el pensamiento de sus autores, llego a la conclusión de que todos ellos coinciden en abandonar los estudios demasiado simples, realizados en las primeras etapas, y que en el estado actual de la investigación política es necesario no sólo identificar el mayor número de variables posibles, sino además, es necesario realizar el estudio de todos los casos posibles y aun así, no es posible establecer leyes, ni aun abstracciones con un alto grado de generalidad. A lo más que se atreven nuestros expositores es a proyectar en algunos casos abstracciones de alcance medio, o bien, producen tímidas recomendaciones o simples consejos bien informados.

Ahora bien, en cuanto a la segunda parte de nuestro balance, es decir, el estado actual real de los sistemas electorales y su impacto en los sistemas de partidos, escuchamos con mucha atención a los analistas políticos: Rosario Espinal, Enrique Molina,

Alonso Lujambio, Eduardo Núñez y Carlos Mateo. Ellos explicaron los casos del Caribe, de la Región Andina, de México, de América Central y del Cono Sur. Utilizando el cargamento metodológico producido por autores que van desde Benjamín Constante incluyendo a Linz, Sartori, Duverger, Lijphart, Bobbio, Sovatto, Mainwaring, Lasaña y otros, identifican una tendencia general que demuestra en América Latina la aceptación de la representación proporcional, identifican tipos basados en el diseño de sistemas mayoritarios, ya sea a una o dos vueltas para la elección presidencial y sistemas de representación proporcional, para la conformación de las asambleas legislativas, así como para los gobiernos municipales. También están de acuerdo en establecer que estos diseños institucionales en la mayoría de los casos tienden a fomentar el multipartidismo, introduciendo, sin embargo, elementos que maten los efectos negativos que el exceso de partidos produce sobre la gobernabilidad (como serían, por ejemplo, las segundas vueltas o el diseño de circunscripciones electorales pequeñas).

Finalmente, la mayoría de nuestros conferenciantes establecieron que al parecer los latinoamericanos hemos puesto mucha fe en nuestros diseños institucionales, se alegó inclusive que esto ha sido hasta excesivo, se dijo que esto era una moda, una manía o bien un rococó institucional, es más, se dijo que esta excesiva normatividad se podía definir como grafomanía.

También admiten que existe una disparidad en los estadios del desarrollo institucional, tanto normativo como orgánico, reconociendo que en algunos países el asunto ya no es parte de la agenda electoral y que en unos pocos países existen todavía tareas pendientes en lo institucional.

Se concluyó, sin embargo, que en la mayoría de los estudios teóricos y en la constitucionalización de los sistemas electorales se ha descuidado el contexto político y social, que tanto el sistema electoral como las instituciones electorales se han alejado de la realidad que regulan produciéndose un abismo entre la cultura política general y la calidad institucional, y que también se ha esperado demasiado de los efectos que puede producir el desarrollo institucional sobre la calidad de la representación o sobre la gobernabilidad democrática, por lo tanto, sugieren que se reconozca que el sistema electoral es sólo un medio técnico que sirve a un fin, que su estudio no debe suplantar el análisis de las cuestiones más trascendentes del sistema político y democrático.

La afirmación de la doctora Espinal, en el sentido de que la clase política es el principal obstáculo para la democracia latinoamericana, no es más que el reclamo de hacer un mayor análisis sobre la conformación y estructura de los partidos políticos. Exige la distinguida politóloga dominicana analizar variables, diversas al sistema electoral institucionalizado, así como transformar los viejos moldes de privilegios que existían, y eran, y en algunos casos siguen siendo reproducidos por el diseño institucional en nuestro medio.

Núñez y Molina demostraron empíricamente que los modelos electorales no producen los impactos para los que están diseñados, mas que en muy contados casos, y demuestran la necesidad de abandonar en materia científico-política los análisis simplistas y esquemáticos, proponen caminos y retos para nuevos análisis, que contemplen la complejidad producida por la gran cantidad de variables sociales y culturales existentes en la realidad latinoamericana.

Sirve como ejemplo de las tendencias que deben prevalecer el trabajo del consejero Lujambio, quien reconoce que abandonará el estudio del impacto de los sistemas electorales, para explicar el caso de la transición mexicana, pues reconoce que la influencia de la variable «contexto político» es más trascendente científicamente que el camino anterior.

En la misma tónica, para concluir con nuestro módulo, Carlos Eduardo Mena abandona el estudio institucional del sistema electoral que venía acostumbrándose en la ciencia política, para proponer una reflexión axiológica política, en donde el diseño del sistema electoral y su estudio se haga a través de un método teleológico en donde se incluyan conceptos como el de responsabilidad y representatividad en sentido amplio. La no introducción del análisis de estas variables puede provocar un mayor distanciamiento entre los partidos políticos y la sociedad; su advertencia para los científicos sociales no puede ser más clara: o atendemos al fin de los sistemas o bien, provocaremos su perversión y su destrucción.

En conclusión, parece ser que la calidad de científicos de nuestros expositores los lleva a la siempre presente necesidad de la justificación existencial de su tarea, la descripción del fenómeno social, el descubrimiento de sus constantes se vuelve estéril si no está encaminado al servicio del hombre, de sus más altos ideales. Por eso reclaman todos ellos que la ética discipline a la política, que la democracia produzca justicia social y que los gobiernos sean del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.

III. La construcción sobre la sostenibilidad democrática. Los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos

*Jacqueline Peschard*³

Un recuento de los últimos veinte años muestra que América Latina pasó de la «esperanza democrática» al «desencanto democrático».³

¿Qué fue lo que pasó?

Las esperanzas cedieron a lo que realmente sucedió porque la democracia en América Latina se ha entendido como algo más que un régimen político, pues se identificó con el fundamento de una sociedad con mejores condiciones de vida y con la construcción de una cultura de la tolerancia. No se cumplieron las promesas de la democracia, a las que habría que agregar la de la elevación ética (que se esperaba reduciría la corrupción). Este error de concepción generó enormes expectativas al inicio de los procesos de transición que impidieron que se pensara que su desembocadura podría ser diferente a la democracia plena, es decir, en palabras del embajador Luis Maira, se perdió de vista la posibilidad de arribar a distintas estaciones intermedias.

Estas experiencias inconclusas de transición democrática llevaron a plantear el problema de la gobernabilidad democrática. Los cambios que se sucedieron, particularmente en la esfera internacional durante esos veinte años, colocaron a los gobiernos latinoamericanos ante el riesgo de no poder responder eficazmente:

1. El cambio del centro hegemónico internacional, y las nuevas percepciones del mundo;
2. Las grandes innovaciones tecnológicas en el terreno de la comunicación hizo que la valoración universal de la democracia redujera la posibilidad de conservación de los regímenes autoritarios que irían quedándose aislados.
3. El reajuste de los actores sociales productos de las transformaciones tecnológicas en los procesos productivos, llevó al repliegue de los actores tradicionales (obreros, campesinos...) y a la emergencia de nuevos actores, pero más dispersos y sin la centralidad política de los anteriores.
4. El debilitamiento de la soberanía nacional por las nuevas formas de integración económica y comercial de tipo regional.
5. El riesgo de intromisión militar derivada del unipolarismo.

En todo caso, lo que parece claro es que los problemas derivados de las insuficiencias democráticas están más allá de las instituciones

democráticas: se encuentran en el creciente incremento de la pobreza en América Latina y las disparidades territoriales dentro de los principales países que permiten hablar de dos Méxicos, dos Brasiles, dos Chiles, etc.

De esta posición introductoria surgió la propuesta de estudiar las estaciones intermedias en las que se encuentran los diferentes países latinoamericanos, lo cual permitiría evaluar comparativamente las experiencias inconclusas de la transición.

Organismos electorales

De los cuatro actores a los que pasó revista este tercer módulo, sin duda alguna el de los organismos electorales es el que sale mejor evaluado, porque es donde los cambios que se han generado tienen una connotación más positiva y trazan tendencias hacia un futuro de mayor certidumbre.

Los organismos electorales en América Latina se han movido hacia la construcción de sus autonomías técnica, administrativa y financiera, aunque hoy se encuentran en diferentes escalas pues hay países en donde esa autonomía financiera se traduce en un porcentaje fijo del presupuesto público.

La tendencia ha sido que:

- El ejecutivo esté fuera de la organización de las elecciones. A futuro que también esté fuera del legislativo.
- A propiciar la permanencia de los órganos vía su profesionalización.
- Las controversias electorales no se deciden mediante instrumentos políticos, sino jurídicos.
- Al ir eliminando a los partidos de dichos órganos, a fin de que sus posiciones no influyan en las decisiones de los órganos.
- Si se conjugan las tareas de registro civil, cédula de identidad y registro electoral en un mismo órgano se garantiza mayor confianza en el mismo.

¿Qué otras tareas debían desempeñar los organismos electorales, aprovechando el nivel de valoración social que han alcanzado?

1. Fiscalización de la vida interna de los partidos que ya se hace en algunos institutos políticos para impulsar su responsabilidad política ante los ciudadanos.

2. Organizar la selección interna de candidatos y resolver controversias internas de los partidos.

Es decir, se trata de pensar ahora de qué manera los organismos electorales pueden contribuir a mejorar la vida de los partidos políticos.

En relación a lo que deberían impulsar los organismos electorales para avanzar en la construcción de elecciones limpias, confiables y equitativas:

1. Impulsar la reglamentación de la participación en los medios de las contiendas electorales (que se cobre lo mismo por propaganda a cada partido, que se garantice la equidad en tiempos y gastos en los medios).

2. Algún tipo de regulación a las empresas encuestadoras (no difundir encuestas de boca de urna sino después de cerradas las mesas electorales).

3. Reducción de la duración de las campañas electorales.

Los partidos políticos

Existe un acuerdo generalizado de que los partidos políticos son necesarios para la democracia, pero también que hay un gran descontento frente a ellos, que obedece a que no se cumplieron las promesas de la democracia.

¿Cuál es el problema de los partidos políticos?

Después de su participación en los acuerdos para la transición han tenido una participación básicamente electorera que los ha ido alejando de las necesidades y anhelos de la sociedad, a la vez que los ha ido burocratizando y cerrando a los cambios externos.

Han perdido capacidad para sumar voluntades, para articular intereses a partir de una visión de futuro, porque se han centrado en el cálculo inmediato, pragmático.

No han sido capaces de reformarse internamente para capacitar a sus cuadros y encontrar nuevas fórmulas de entendimiento entre corrientes y fracciones internas.

Han surgido nuevos actores sociales como las organizaciones civiles a los que los partidos no han sabido o no han querido acercarse o incluso potenciar su impulso.

Los medios de comunicación han penetrado a fondo en la política disputándole a los partidos la función de intermediarios entre la sociedad y el Estado. Con frecuencia los partidos son rehenes de los medios masivos, compiten con ellos para

fijar las agendas políticas a nuestras sociedades.

¿Cómo atacar el desprestigio de los partidos políticos?

Introduciendo cambios a fondo en tres campos:

- El mensaje que hoy ya está alejado de cualquier construcción utópica.

- La estructura para que se democratizen internamente.

- El liderazgo que ya no se forja a partir de la propuesta de un proyecto futuro, sino de los resultados de consultas mercadológicas de popularidad y esto los ha hecho presa fácil de *outsiders*.

Vale la pena agregar que la discusión sobre los partidos políticos sigue teniendo un referente nacional o doméstico, es decir, no hay una reflexión que incorpore la dimensión más amplia, acorde con el fenómeno de la globalización en la economía. Hay un desfase entre referentes políticos y económicos.

La sociedad civil organizada

Sin duda en los últimos veinte años en América Latina han estado marcados con el mayor activismo de la llamada sociedad civil, la emergencia de organizaciones civiles, de todo tipo de movimientos sociales, de las Organizaciones No Gubernamentales. Estos nuevos grupos sociales han ganado un espacio de referencia para la respuesta a sus diferentes demandas, pero lo que falta es pasar de iniciativas para mejorar la calidad de vida de ciertos grupos sociales a la construcción de una visión política, es decir, de ciudadanía en sentido estricto. Somos sociedades sin ciudadanos, o como dice Fernando Escalante, de «ciudadanos imaginarios». Esto reclama una estrategia educativa que es la única capaz de incidir en un cambio cultural (hay que capacitar a los ciudadanos para que se hagan conscientes de sus derechos) y los organismos civiles están conscientes de esa necesidad.

Para ello es importante definir las aportaciones de las organizaciones civiles dentro de la sociedad internacional y avanzar en la reglamentación de sus actividades como observadoras y fiscalizadoras de las funciones gubernamentales porque con ello se contribuye a generar la conciencia ciudadana. Las rutas de actuación están ya identificadas.

Los medios de comunicación

Hemos sido testigos de una verdadera revolución en las comunicaciones y ello ha permitido que la gran mayoría de nuestras sociedades entren en contacto

con el mundo político, a la vez que ha frenado la posibilidad de perpetuación de gobiernos autoritarios.

Sin embargo, los medios han incidido en la política convirtiéndola en espectáculo, haciendo depender los votos de la manipulación mediática, banalizando y uniformando la política. Porque lo importante son las imágenes, no los argumentos.

En efecto, ante el envejecimiento de los partidos y su ensimismamiento en sus problemas, los partidos han olvidado a los ciudadanos y sus necesidades y ello ha llevado a que los medios dejen de ser eso, y se asuman como actores políticos capaces de fijar la agenda pública, de determinar la opinión pública a partir de lo que publican (o como decía Felipe González, a confundir la opinión pública, con la opinión publicada). Los medios han contribuido también al aumento de los poderes fácticos y a que lo público sea un espacio subalterno (los problemas se resuelven por la intervención de los grandes medios de comunicación que son los que generan respuestas positivas de los gobiernos; se logra más con una ocupación de carreteras o una toma de edificios públicos que siguiendo los procedimientos de un trámite regular).

Dos tendencias frente a los medios de comunicación

La que hace énfasis en los aspectos negativos de manipulación y control y anulación de la conciencia ciudadana y la que plantea reconocer el potencial democratizador de los medios por la cobertura que alcanzan y las opciones que ofrecen.

Se habla entonces de la responsabilidad social de los medios, o la ética de los medios y la necesidad de una reglamentación que proteja a los ciudadanos frente a intervenciones arbitrarias de los mismos (derecho de réplica o de aclaración; existencia de sanciones para impulsar el profesionalismo de los medios).

Hay que recordar que si bien los medios llegaron para quedarse, también es cierto que existen formas y lazos de comunicación alternativos

que deben desarrollarse para darle voz a los diversos actores sociales.

En suma, La forma de estructuración de este módulo permitió que las reflexiones de las ponencias magistrales se enriquecieran con los debates y exposiciones de las subplenarias. Esto mismo permitió plantear rutas futuras de actuación de reformas y de reglamentación para ampliar los márgenes de acción de la sociedad civil y para impulsar la puesta al día de los partidos políticos al calor de los importantes cambios que se han dado en los últimos veinte años.

Temas de estudio y reflexión:

- Las estaciones intermedias
- La vida interna de los partidos políticos
- La reglamentación de los medios en su intervención en los procesos electorales.

Aunque el problema de insuficiencia democrática es más cultural que institucional, en el módulo se identificaron tareas institucionales que deben realizarse. Si convenimos que la construcción de una cultura democrática se alimenta de la manera como los ciudadanos procesamos nuestras experiencias con las instituciones y los actores y procesos políticos, los avances que ahí se logren contribuirán a saldar esa deuda cultural con la democracia.

NOTAS

* Intervenciones de los doctores Luis Alberto Cordero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Jacqueline Peschard con motivo de los balances correspondientes a cada uno de los tres módulos del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, celebrado en la ciudad de México, Distrito Federal, del 15 al 19 de noviembre de 1999.

¹ Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL).

² Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Consejera electoral del Instituto Federal Electoral.