

CAPÍTULO 14

INSTITUCIONES Y CULTURA POLÍTICA*

Dieter NOHLEN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conceptos y tesis central*. III. *La importancia de la cultura política*. IV. *Elementos de la cultura política democrática*. V. *Reformas institucionales y su incidencia en el desarrollo de una cultura política más acorde con la democracia representativa*. VI. *Otras variables de contexto y la reforma institucional*. VII. *El debate sobre reformas institucionales*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En las consideraciones siguientes me voy a dedicar a la democracia y al pensamiento sobre su reforma en América Latina. A pesar de que el desarrollo de la democracia depende de un sinnúmero de factores, en el debate académico y político el mayor hincapié se ha puesto sobre todo en uno solo de estos factores: las instituciones y su ajuste para superar los problemas de la consolidación democrática. Esta tendencia que se ha plasmado en el auge de la ingeniería constitucional, se basa en la convicción de la importancia que exhiben las instituciones como variables independientes en el proceso político. Así, se ha pensado que el cambio del tipo de sistema político, sustituyendo el presidencialismo por el parlamentarismo, podría fortalecer la democracia. De igual manera se ha pensado que reformas de los sistemas electorales para elegir presidente y cámaras legislativas podría ser beneficioso para la consolidación de la democracia.

* El texto que ahora publicamos está basado en dos escritos previos: el primero es un documento enviado por el autor al editor de estas "Antologías" en 2007; el segundo es un artículo publicado en el libro *Derecho y política en su contexto*, también de Dieter Nohlen, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la UNAM y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en 2008 (pp. 79-104).

En este debate pude intervenir con algunos modestos aportes que llamaban la atención a la multidimensionalidad y la complejidad de las relaciones causales de las que depende el desarrollo de la democracia. El término “multidimensionalidad” se refiere a los factores de diferente orden que intervienen en esas relaciones de causalidad: factores históricos, económicos, sociales, políticos, institucionales, etcétera; el término “complejidad”, a la cambiante interacción entre ellos y los sub-factores que operan dentro de estos ámbitos. En cuanto al análisis político, reconocer la multidimensionalidad y la complejidad de los fenómenos significa, al mismo tiempo, excluir todo intento de explicaciones monocausales (véase Weber, 1985). Respecto a las instituciones, hice hincapié en dos tesis que se imponen sobre todo a la hora de pensar en reformas constitucionales. La primera tesis dice que la importancia de las instituciones es relativa. Afirma que las instituciones son importantes, pero que su real importancia depende de otros factores. Dicho a la manera del título de uno de mis libros, publicado por la UNAM (2003): “El contexto hace la diferencia”. A partir de esta experiencia, mi segunda tesis dice: en el estudio y el diseño de las instituciones hay que tomar en cuenta el contexto. No existe un “mejor sistema” que se pudiera transferir o implementar. El sistema preferible es el que se adapte mejor. O sea el que se diseña tomando en cuenta las condiciones de contexto, de lugar y tiempo. Esta tesis se sintetiza en *Institucionalismo contextualizado* (título de uno de mis más recientes libros en México: 2006).

En este marco de mis experiencias comparativas (véase Nohlen, 2006), quisiera hoy enfocar al contexto como conjunto de variables que intervienen en el efecto y destino que tengan las instituciones democráticas. Me voy a referir por sobre todo a la cultura política que ciertamente no llena todo lo que entendemos por contexto, pero constituye una variable muy importante. Para que nos entendamos bien, en mi esquema analítico la variable dependiente sigue siendo la democracia, su fortalecimiento, la gobernabilidad democrática, el buen gobierno en función de las demandas sociales. La supuesta variable independiente la constituyen las instituciones políticas. Ellas nos interesan por dos ideas: primero por la idea de que su configuración y cambio podrían tener efectos considerables en el manejo y éxito de la democracia respecto a los objetivos señalados, y segundo, por la idea de que sus reformas serían más fáciles de efectuar que los cambios de otras variables que intervienen en la relación causal que nos interesa, específicamente la cultura política. Dado que la cultura política, como vamos a ver, incide mucho en el efecto que tengan las instituciones sobre el desarrollo de la democracia, voy a añadir un tercer aspecto: ver si por medio

de reformas institucionales se puede influir en el desarrollo de la cultura política. En este análisis, la cultura política sustituye a la democracia como variable dependiente.

El orden de mis consideraciones va ser el siguiente: primero, unas precisiones conceptuales y la exposición de la tesis central; segundo, unas referencias a la importancia de la cultura política para el desarrollo político; tercero, consideraciones acerca de los elementos que aparecen propicios para la consolidación de la democracia; cuarto, unas reflexiones sobre posibilidades de influir en el desarrollo de la cultura política a través de reformas institucionales; quinto, unas referencias a otras variables de contexto, específicamente del contexto mexicano, y sexto, finalmente, unas advertencias respecto al debate sobre las reformas institucionales, sus participantes académicos y políticos y el cuidado con el que hay que tratar el tema constitucional en consideración a nuevos peligros para la democracia que provienen desde dentro de ella misma y se manifiestan en crecientes tendencias hacia nuevos autoritarismos.

II. CONCEPTOS Y TESIS CENTRAL

Toda comunicación científica sería empieza con aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves. Instituciones y cultura política son conceptos plurisemánticos hasta tal punto de que existen definiciones que integran el primer fenómeno en el segundo y viceversa; las instituciones como parte de la cultura política y la cultura política como parte de las instituciones. En las consideraciones siguientes separo ambos conceptos, pues me interesa la interrelación de los fenómenos que definen. Entiendo por el primer concepto las instituciones políticas formales y los actores que operan en su ámbito, o sea los órganos constitucionales del Estado y los partidos políticos. Por el segundo concepto, cultura política, entiendo la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea una mentalidad “que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos” (Caciagli, 1996: 14).

Mi tesis central es que la cultura política es actualmente la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina. Esta tesis se funda en observaciones a nivel de la elite política, sus valores y su comportamiento, al igual que en observaciones a nivel de la sociedad civil y la masa del electorado que indican una brecha entre el espíritu de las instituciones y el estado de desarrollo de la cultura democrática. Estas observacio-

nes resultan de análisis de procesos políticos, de discursos, comportamientos, encuestas y eventos electorales en los diversos países de la región.

III. LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA POLÍTICA

Existe una convicción muy extendida entre los científicos sociales sobre la importancia de la cultura política para el desarrollo de la democracia. Quisiera aludir sólo a algunos estudios: primero, a los estudios históricos que trataron de explicar el derrumbe de las democracias en Europa entre las guerras mundiales, de Italia, Alemania y España. Los argumentos se centraron en la falta de una cultura democrática, en el grado de polarización ideológica, en el discurso confrontacional y la militancia incondicional; segundo, en los estudios empírico-analíticos de la corriente conductivista, originados por Gabriel Almond y Sidney Verba (1963). Aunque en esos estudios se trabaja con un concepto reduccionista y esquemático de cultura cívica que se restringe, primero, a lo cuantitativamente operacionalizable y medible y, segundo, al grado de participación de tipo formal, dicho concepto permite, sin embargo, reconocer cambios en la cultura política dentro de un tiempo relativamente corto. Así ha sido demostrado en el caso alemán, donde la cultura política percibida por el enfoque conductivista cambió gracias al desempeño del sistema político respecto al bienestar general (Almond y Verba, 1980; Baker 1981; para el cambio cultural en general, véase también Inglehart, 1991); tercero, en los estudios sobre capital social de Putnam (1993), medible mediante el grado de confianza al interior de las sociedades, como clave esencial “para construir democracias activas y alcanzar un desarrollo sostenido” (Putnam, 1993: 185). Se destaca que la cultura política es algo muy enraizado y difícil de construir, aunque un factor esencial del desarrollo político, económico y social de un país (véase también Kliksberg y Tomassini, 2000). Cuarto, en los estudios sobre el estado de desarrollo de la democracia en América Latina. En el respectivo estudio comparativo publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), la cultura política alcanza un valor incluso categorial para diferenciar entre diversos tipos de democracia. Allí se diseña la verdadera democracia no a la manera de Robert Dahl (1971) con criterios mínimos que se limitan a la estructura estatal, sino como un orden democrático basado en una sociedad de una cultura ciudadana. Este modelo de democracia ciudadana, supuestamente realizado en los países occidentales industrializados, se establece como antítesis de la democracia que pudo desarrollarse hasta ahora en América Latina, que se define como democracia electoral. O sea, en el estudio del PNUD, la cultura política democrática es

algo consustancial con la verdadera democracia. La desvinculación que se constata para América Latina genera otros tipos de democracia, democracias disminuidas, democracias de baja calidad. En este estudio, la importancia de la alusión a la cultura política no se restringe a señalar el norte de su desarrollo futuro en América Latina, como hace suponer el subtítulo de la obra y como a mí me parece adecuado, sino se instrumentaliza para una crítica a fondo de la democracia regional en su estado actual, lo que me parece sin sensibilidad histórica, pues la cultura política es algo que necesita tiempo para crecer y aclimatarse. En síntesis, la cultura política, en casi todos los enfoques, juega un papel importante en el análisis de los procesos políticos y especialmente en el desarrollo de la democracia.

IV. ELEMENTOS DE LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Se ha hablado de la democracia liberal como una expresión de la cultura occidental. Sería necesario añadir: de sociedades de estructura industrial, las que han pasado el proceso de formación de un Estado-nación, si queremos ser mínimamente exhaustivos en la nómina de sus elementos constitutivos. O sea, la democracia liberal no es sólo el producto de una cultura, sino en la misma medida, de cambios en otras esferas. La pregunta es, si este tipo de democracia puede florecer también en el ambiente de culturas políticas diferentes, es decir, en culturas políticas que corresponden a sociedades en vías de desarrollo, que coexisten con estructuras atrasadas, con grandes sectores de la sociedad viviendo en la miseria, con desigualdades sociales que no terminan de crecer.

En vez de fijarnos demasiado en los deficientes requerimientos de la democracia que podemos encontrar en el ámbito económico y social del mundo político que observamos, el tema de mi conferencia me sugiere llamar la atención sobre los elementos de la cultura política, los que se pueden considerar como propicios para la democracia:

1. El primer elemento de la cultura democrática es el de la confianza. Por un lado en las reglas, en las instituciones, en los líderes, que parece en cierta medida dependiente de la confianza que, por otro lado, los miembros de una sociedad tengan en los demás. En América Latina, los grados de ambos tipos de confianza son bajos, salvo en circunstancias en que existen relaciones familiares y de amistad (compadrazgo), las que parecen ser las únicas que se acreditan en la resolución de los problemas cotidianos de la gente. El mayor inconveniente en el desarrollo de la confianza es el problema de la falta de reciprocidad. Respecto a las reglas, por ejemplo, el que no

corresponde en su propio comportamiento a las reglas, lo legitima por suponer que el otro tampoco las respeta. Las experiencias cotidianas lo confirman. Por otra parte, la confianza debe tener límites. No se trata de insinuar como elemento necesario de la cultura democrática una confianza ciega en personas e instituciones. Al contrario, como señalan los *Federalist Papers*, el constitucionalismo, en sus fundamentos antropológicos y de teoría política, se basaba en la desconfianza. Por esto se inventaron los *checks and balances*, para superar la desconfianza respecto a posibles abusos del poder (véase Hamilton *et al.*, 1987). Sin embargo, sin disposición a invertir confianza en los representantes y las instituciones representativas es difícil alcanzar el grado de legitimidad necesario para su buen funcionamiento, de modo que por lo que se caracteriza la cultura democrática es por una ajustada balanza entre confianza ciega y desconfianza generalizada.

2. El segundo elemento de la cultura política propicia a la democracia es el que se manifiesta en la lucha contra y la reducción de las prácticas públicas que promueven la desconfianza. En primer lugar, es la corrupción la que produce hartazgo con la política, desafección y pensamiento anti-sistémico. Con la democracia crece una discrepancia extraña entre la norma, según la cual tendría que gobernarse el país, y la manera como se gobierna efectivamente. Esto se muestra de tal manera que los criterios de la norma se aplican para evaluar y criticar el comportamiento de los otros, mientras que el comportamiento de uno mismo, cuando ejerce un mandato o función pública, sigue regido por criterios del comportamiento tradicional, lo que se hace patente de forma paradigmática en el discurso sobre la corrupción como mal público endémico. Cada oposición denuncia públicamente la corrupción de los que gobiernan. Cuando a ella le toca gobernar, no se porta de otra manera. En el ejercicio del poder se impone la concepción de la política que está profundamente enraizada en la cultura política de la gente: el provecho de lo público por intereses privados. ¿Por qué abstenerse de esta priorización del interés privado cuando por fin a uno le toca estar en estas condiciones favorables? La yuxtaposición maligna de lo público con lo privado se justifica incluso con argumentos que se fundan en necesidades funcionales: se arguye que la conducción política requiere confianza en el equipo de los ministros y altos funcionarios. ¿Y en quién se podría confiar más que en los miembros de su propia familia o clan? ¡Viva el nepotismo funcional! Existen otros intentos de legitimación de la corrupción. Es cierto que es imposible erradicarla totalmente; sin embargo, en vez de ser funcional, la corrupción es parte de la patología política. Por esta razón, en cuanto a la cultura democrática, hay que hacer énfasis tanto en la ética

política como (y aún más) en los mecanismos de control. Sin lugar a duda, la corrupción sofoca los fundamentos de legitimidad del orden democrático.

3. El tercer elemento de la cultura democrática es el de la tolerancia. Tal vez no es sólo una virtud propicia para la democracia, sino una condición *sine qua non* de la democracia, pues constituye la esencia del pluralismo. La tolerancia respeta a los valores ajenos, admite opiniones, ideas, actitudes, convicciones religiosas y político-ideológicas divergentes. No es un principio relativista. Quien practica la tolerancia, puede tener principios y convicciones propias que prefiere frente a los principios y convicciones de otros, ante éstos se demuestra tolerante aunque los considera equivocados. Empero, la tolerancia no es infinita. Involucra también el problema de definir sus límites que se inscriben nuevamente en el principio de la reciprocidad. Quien practica la tolerancia, puede esperar tolerancia por parte del otro. Sin embargo, no se puede ser tolerante con los intolerantes, con los enemigos de la tolerancia, aunque reconozco que no es fácil una práctica política democráticamente aceptable para tratar con los intolerantes.

4. Un cuarto elemento propicio para la democracia es la capacidad de la elite política para formar compromisos y lograr consensos. Dolf Sternberger (1992) ha definido la democracia representativa como un orden político que en vez de caracterizarse por la dominación busca el acuerdo. Esta virtud se ha demostrado como fundamental en sociedades con profundos clivajes sociales. Las respectivas experiencias positivas han constituido la base del desarrollo de la teoría democrática consociacional (véase Lijphart, 1968). El compromiso es la antítesis de la política de la polarización y de la constante crispación, de la que se nutren mutuamente los extremos. El compromiso niega la percepción de la política como una relación schmittiana entre amigos y enemigos, la idea que una parte tiene que vencer a la otra, o que la oposición tiene que negarle la sal y el agua al gobierno, posturas tan perjudiciales para el desarrollo pacífico de la democracia. Por el lado de la minoría, el compromiso es una forma de participación en las decisiones políticas aunque siendo minoría, y por el lado de la mayoría, es la forma de ampliar el apoyo y la legitimidad de las políticas públicas consensuadas. La cultura del compromiso requiere cierta racionalidad en la controversia política, en el discurso político. Se sabe que el discurso político no aspira a la verdad, aunque a menudo la posición ideológica propia sea presentada como la verdad y la del otro como mentira. En política, la verdad es la que se construye a través de opiniones compartidas (véase Berger y Luckmann, 1986), y el mayor interés de los partidos políticos y candidatos consiste en sumar votos. La cultura del compromiso se funda en valores, normas y una práctica discursiva orientada al entendimiento y acuerdo. Es cierto que la

forma política prevaleciente en América Latina, el presidencialismo, no es muy propicia al acuerdo entre grupos diferentes. Dado que por razones que he expuesto en otra oportunidad, el presidencialismo parece irrenunciable en la región, he insistido mucho en la necesidad de mejorar la capacidad de formar compromisos, institucionalizada por ejemplo en forma de gobiernos de coalición. En efecto, se observan nuevas prácticas en el presidencialismo renovado (véase Nohlen y Fernández, 1998), que son de origen parlamentario, sin que se proceda a un cambio en la forma de gobierno. Sin embargo, no basta que la elite política perciba esta renovación de forma positiva. Es necesaria una comprensión más extendida de esta práctica propicia al aumento de la gobernabilidad democrática que incluya a la sociedad y a los medios de comunicación. Bolivia es buen ejemplo para mostrar la virtud y el fracaso de tal estilo. Por un lado, la política coalicional hizo andar la democracia a partir de mediados de los años ochenta, y, por el otro, la no comprensión adecuada de esta virtud por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación en medio de diversos problemas de desarrollo económico y social hizo quebrar a principios del nuevo siglo el sistema de partidos políticos identificados con este modelo democrático.

V. REFORMAS INSTITUCIONALES Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE UNA CULTURA POLÍTICA MÁS ACORDE CON LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Ahora voy a considerar el alcance de posibles reformas institucionales para promover cambios de la cultura política más propicias para la consolidación democrática. Estas consideraciones surgen de dos premisas: primero, que un cambio de mentalidad no puede ser implementado por medidas institucionales o administrativas de forma directa. Dado que este cambio es más bien el resultado de un proceso de acostumbrarse a las prácticas y modos de pensar de la cultura política democrática, tal vez reformas institucionales puedan influir de forma indirecta. Segundo, este proceso de cambio, animado por reformas institucionales, es un proceso siempre amenazado en la medida que se produce en un entorno social aún ajeno a tal mentalidad, que se manifiesta en los valores y comportamientos no democráticos que predominan invariablemente en el resto de las instituciones sociales (familia, iglesia, administración pública, organizaciones de la sociedad civil, etcétera).

1. Un primer campo de medidas institucionales puede consistir en abrir más canales de participación. Medidas de mayor inclusión han sido la opción prioritaria en la gran mayoría de países, correspondiendo a las deman-

das por parte de la sociedad civil, por ejemplo, a través de reformas electorales, a través de la introducción de mecanismos de democracia directa, a través de la transferencia de competencias a niveles subnacionales.

Las experiencias han sido ambivalentes. Daniel Zovatto (2007), por ejemplo, duda acerca de la funcionalidad empírica que han demostrado los mecanismos de democracia directa en América Latina. Han sido muy aplaudidos los intentos de organizar la participación de los ciudadanos en decisiones políticas a nivel de los municipios, por ejemplo, en Brasil. Estudios comparativos enseñan, sin embargo, que el desempeño no ha sido mejor que en ciudades gobernadas con un estilo modernizante-tecnócrata (Zimmermann, 2006). En la ciudad modelo, Puerto Alegre, al final, el partido que introdujo la administración participativa perdió las elecciones municipales. El *surplus* (la ventaja comparativa) consistía sólo en la mayor participación, que por cierto es un gran valor. Sin embargo, el verdadero valor de la mayor participación a través de la desconcentración administrativa y de descentralización política depende mucho de la cultura política. En España, por ejemplo, se observa a nivel local un mar de corrupción, o sea, se observa la extensión de un mal, que apareció primero a nivel nacional y aceleró el fin del gobierno de Felipe González. El discurso sobre la corrupción está cambiando de un discurso que se dirigía a la lucha contra la corrupción, a uno que se dirige a señalar quién es más corrupto: el Partido Popular o el Socialista. En Bolivia, con el proceso de municipalización, se han detectado grandes deficiencias en el manejo de la administración de recursos. El bien que se atribuye a estas reformas de descentralización no se materializa tan fácilmente y parece que la mentalidad tradicional incide más en los resultados de la reforma que las reformas mismas en el cambio de mentalidad.

2. Un segundo campo de reformas institucionales puede consistir en medidas de fortalecimiento del Estado de derecho, por ejemplo, creando instituciones autónomas que procuren un desarrollo del proceso político conforme a los estándares del Estado de derecho. Esta mayor institucionalización ha tenido lugar en América Latina —y especialmente en México— y ha tenido sus frutos, lo que se demuestra en la rutina técnica con la que se celebran elecciones en América Latina hoy en día. En algunos países, los consejos electorales se renovaron y han sido reconocidos como líderes en el desarrollo de la administración pública según patrones de ética y efectividad. Sin embargo, se observan procesos inversos, por ejemplo en Venezuela, cuña de elecciones libres y competitivas durante la época autoritaria de América Latina, donde hoy el Consejo Supremo Electoral aplica

el sistema electoral de manera tal que ha llegado a lesionar la Constitución. Esto ocurre incluso con la permisividad del Tribunal Constitucional (véase Kornblith, 2006). En México, específicamente, a pesar de la enorme inversión en el perfeccionamiento de su administración y justicia electoral, hemos presenciado recientemente el mayor cuestionamiento de un resultado electoral en Hispanoamérica a partir de la redemocratización. Sorprende la irresponsabilidad, tanto desde dentro de las instituciones pertinentes como fuera de ellas, con la que se pone en peligro el gran avance en la cultura electoral del país. Dada la alta probabilidad de que López Obrador perdiera las elecciones presidenciales por su equivocada estrategia electoral (véase Granados Roldán, 2006) y no por un supuesto fraude, el rechazo del resultado electoral por parte de este político y de sus incondicionales es un buen ejemplo de cómo se ha incrustado la desconfianza y cómo se está instrumentalizando para objetivos políticos. Me gustaría recordar aquí que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM había organizado, a principios de abril de 2006, un seminario sobre el tema de elecciones con resultados estrechos. El motivo del seminario era de analizar, con base en experiencias internacionales, el probable escenario mexicano de un resultado estrecho que preocupaba a los académicos por la incertidumbre sobre su aceptación —escenario que efectivamente se confirmó en las elecciones del 2 de julio—.

3. Un tercer campo de reformas institucionales para influir en el desarrollo de una cultura política puede consistir en medidas dirigidas a mejorar los mecanismos de control de la vida política. Esta idea se materializó por ejemplo en la creación de instituciones como el Tribunal Constitucional, el *ombudsman* e instituciones que facilitan el acceso a informaciones sobre la actuación de las instancias públicas, así como en una legislación, por ejemplo, respecto a los partidos políticos, que proscribiera mayor transparencia en su organización interna y en la competencia electoral entre ellos. Me parece que estas reformas pueden contribuir a cambiar el discurso de desconfianza, siempre que no se magnifiquen (en los medios de comunicación) por ejemplo los hechos de corrupción, los que obviamente tienen que ver con la condición humana, sino que se haga hincapié en los mecanismos institucionales previstos para revelar prácticas corruptas y sancionarlas en el marco del Estado de derecho. Este podría ser el camino para combatirlas.

4. Un cuarto campo de reformas institucionales ofrecen medidas para intensificar el compromiso de mandatarios y funcionarios de rendir cuentas, la *accountability* horizontal y vertical. La responsividad horizontal se ha incrementado por el aumento del poder del Parlamento en las relaciones con el presidente; la vertical, por el mayor pluralismo político que ha propiciado

la alternancia en el poder. Es en este campo de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el que parece existir mayor espacio para patrones de comportamiento diferentes, propicios a mayor gobernabilidad democrática. Sin embargo, es allí donde la cultura política tradicional demuestra su mayor resistencia a cambios sustanciales. En varios países, el conflicto entre ambos poderes ha producido intervalos en el proceso constitucional. Respecto a la responsividad vertical, en el caso de México, una necesidad de reforma se impone: abandonar la no-reelección inmediata de los parlamentarios. Es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad y de la responsividad, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamiento de su representante. Con frecuencia me oponen el argumento del contexto mexicano, el legado de la Revolución, etcétera. Sin embargo, no consideran que el contexto de la Revolución a principios del siglo XX no es el de hoy, casi cien años más tarde (véase Nohlen, 2006b).

5. Un quinto campo de reformas institucionales ofrecen medidas que procuran mayor equidad en la competencia política. Es en esta área en la que se centran las reformas, promovidas a través de una legislación que regula de forma más equitativa la financiación de los partidos políticos, de las campañas electorales y el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Aunque estas reformas parecen adecuadas, no hay que perder de vista que la equidad es un concepto muy ambivalente y un objetivo casi imposible de realizar, de manera que todos y cada uno de los actores se sienta respetado en sus intereses de forma equitativa. Es difícil pensar que la efectiva o supuesta falta de equidad no sea un argumento en el debate político. Por otra parte, se va a involucrar en la controversia a las instituciones que tienen que velar por el respeto de las reglas establecidas, de modo que la propia cultura política pone límites a los efectos que tales reformas institucionales puedan ejercer sobre ella.

6. El sexto campo de cambio de mentalidad es el de la capacitación política, o sea la creación de instituciones que enseñen los valores, las reglas y los patrones de comportamiento de los ciudadanos acordes con la democracia. Este proceso debe empezar en la escuela, pero es una tarea de educación continua (*continuing education*). Tiene como premisa el hecho de que el papel de los ciudadanos en la democracia es mucho más exigente que en regímenes autoritarios, pues a través del sistema de representación son ellos los autores del derecho y no solamente sus receptores. A partir de esta responsabilidad, es importante procurar su solidaridad con el orden democrático, porque la democracia se legitima en primera instancia por el propio proceso de inclusión participativa de sus ciudadanos en la formación de las

decisiones políticas, vinculantes para ellos mismos. Para su permanencia y profundización, es importante que la cultura política de la democracia representativa eche raíces en la cabeza y en el corazón de los ciudadanos.

VI. OTRAS VARIABLES DE CONTEXTO Y LA REFORMA INSTITUCIONAL

No cabe duda que existen múltiples factores de contexto a considerar: factores históricos, económicos (nacionales e internacionales), sociales, culturales, políticos, etcétera, que se diferencian según lugar y tiempo. La cultura política llena solamente una parte del concepto “contexto” que es el que alberga a todos. Vamos a revisar rápidamente estos factores para ver en qué medida reformas institucionales pueden tener incidencia en su impacto sobre el desarrollo de la democracia.

Las variables que provienen del ámbito internacional tienen un alto grado de similitud, pero sus efectos ya se pueden diferenciar mucho porque se juntan o enfrentan con variables nacionales cambiantes. Esto excluye recetas de reformas institucionales idénticas para todas las naciones. Por otra parte, hay tendencias en el pensar internacional que obviamente se reflejan a nivel nacional, como por ejemplo en el área de los derechos humanos y su garantía que ha originado legislaciones nacionales al respecto. Otro ejemplo es el del voto en el exterior que por lo demás, en el caso específico de México, tenía su significado en el fenómeno de la creciente migración. En el caso de Europa, se observa la creciente europeización de instituciones y políticas nacionales. Parece conveniente reformar las instituciones y ajustarlas a las variables políticas de origen internacional, sin que esto signifique una completa descontextualización nacional.

En relación con el tipo y funcionamiento de la democracia, puede tener importancia la estructura social, por un lado la estratificación social y por el otro la composición cultural, étnica y religiosa de la sociedad. Además, puede tener importancia la relación de poder entre las fuerzas políticas. Estas variables determinan en buena medida si la democracia adquiere un carácter confrontacional o consociacional, conforme a esta disyuntiva que se ha establecido como la dicotomía más importante en el área del moderno gobierno comparado (Lijphart, 1968). Con los cambios que se han producido en el ámbito cultural, en el reconocimiento de la diversidad, parece conveniente reformar las instituciones para que correspondan mejor a estas nuevas realidades constructivistas, por ejemplo, sustituyendo un tipo de democracia por otro. En este sentido, se han producido reformas de sistemas

electorales que sustituyeron el sistema mayoritario por el proporcional, por sobre todo sistemas electorales clásicos por sistemas combinados (véase Nohlen, 2004).

Respecto a la estructura institucional, al funcionamiento y al grado de satisfacción con la democracia, importan mucho las expectativas generadas por la transición a la democracia y también su impacto en la competencia política. Respecto a las expectativas, se constata que entre más se mejoran las condiciones políticas, más se articula el descontento con ellas, y específicamente con su funcionamiento. Ya Alexis de Toqueville decía en su momento, refiriéndose a las circunstancias prerrevolucionarias en Francia: ha disminuido el mal, pero ha aumentado la sensibilidad. Este fenómeno bien conocido —la teoría empírica de la revolución lo ha descrito y comprobado a través de sus estudios comparativos— se observa también respecto al desarrollo de la democracia en América Latina. Las demandas han aumentado, los ciudadanos pueden articular su crítica más fácilmente. Parece conveniente corresponder a esta crítica aunque sea sobredimensionada y pensar en cambios institucionales, siempre que se mantengan los requisitos necesarios de funcionamiento de la democracia. Sin embargo, se observa una tendencia a considerar sobre todo reformas que fomentan la participación, lo que se expresa en mayor pluralismo y más elementos de democracia directa. Se descuida a menudo fortalecer también el funcionamiento del sistema político. La falta de gobernabilidad en términos de garantizar un desempeño gubernamental capaz de corresponder a las demandas sociales parece más que nunca el talón de Aquiles de la democracia en América Latina hoy en día.

Referente al impacto de la transición sobre la competencia política —y refiriéndome explícitamente a México— no cabe duda de que el pluralismo político abre nuevas perspectivas de carrera política fuera de las estructuras tradicionales. Rompe vinculaciones existentes hasta la fecha, inspira y empuja reajustes. Este efecto toca especialmente a la elite política. Ella se enfrenta a una situación de competencia totalmente distinta. Mientras que en tiempos autoritarios la carrera —que se buscaba principalmente en el ámbito del Estado— dependía del poderoso en turno en el partido casi único, ahora se presentan alternativas. Las elites políticas buscan su partido según las posibilidades que se les ofrezcan para hacer carrera política. Allí puede resultar necesario legislar para impedir fenómenos como el transfuguismo. La carrera, sin embargo, se produce ahora incluyendo otro actor, el electorado, al cual se dirige el discurso político. Su impacto directo o mediático, su éxito, se mide en votos. Bajo estas condiciones, la rivalidad de las elites se abre a las masas, integra e instrumentaliza su cultura política en la lucha

por el poder. En este contexto, las instituciones empiezan a jugar un papel diferente. Los políticos que tienen limitadas sus posibilidades de ascenso político, responsabilizan a las instituciones por su mala suerte. El político que está o se siente bloqueado es el que más critica a las instituciones vigentes. ¿Es conveniente repensar la estructura institucional en mira de las nuevas condiciones de competencia entre las elites políticas? Parece que sí, siempre manteniendo en consideración criterios funcionales. En otra oportunidad, pude reflexionar sobre reformas que atañen a las relaciones ejecutivo-legislativas, al sistema electoral para presidente y el Congreso (Nohlen y Fernández, 1998; Valadés, 2003; Nohlen, 2006c).

Respecto a la satisfacción con la democracia cuando ésta es joven, importa mucho la orientación básica de sus políticas públicas, pues estructura institucional y política pueden aparecer consustanciales. Así, la democracia liberal puede identificarse con el neoliberalismo y esa confusión —protagonizada por algunos sectores académicos y políticos de izquierda— puede causar el rechazo de la democracia representativa por los sectores sociales que se sienten amenazados o vulnerados por la política neoliberal. Su voto tiende a ser captado por los políticos que ven su horizonte limitado por las instituciones vigentes. De esta manera puede originarse una nueva forma de enfrentamiento entre elites políticas, entre los que se mueven dentro o fuera del sistema institucional establecido. ¿Es conveniente el cambio de la estructura institucional correspondiendo a la crítica de las elites anti-sistema con base electoral de masas? Allí hay que reconocer bien los límites, los límites de un compromiso con los que rechazan el compromiso, el límite de la tolerancia con los que son intolerantes. Volveré al tema más adelante.

VII. EL DEBATE SOBRE REFORMAS INSTITUCIONALES

Lo que es cierto para la política en general, es válido también para el debate sobre reforma política. En ella participan personas con muy diferentes ideas que representan toda la gama de los diferentes elementos de cultura política. La mayor diferencia es entre los que piensan en términos de profundizar la democracia representativa y los que profesan otra idea que poco tiene que ver con la democracia en términos de pluralismo político, de división de poderes, de respeto a los demás poderes, de mandato a tiempo limitado, etcétera.

La reseña de los posibles campos de reformas institucionales para directa o indirectamente fortalecer la democracia, su gobernabilidad y consolidación, da a entender que el margen de medidas con perspectivas de

producir cambios sustanciales y permanentes es reducido. Esta situación me lleva a repetir mis reservas frente a diversos tipos de pensamiento reformista que participan en el debate:

Primero, frente a los institucionalistas que hacen depender todo de las instituciones y mantienen su visión monocausalista. Están siempre dispuestos a ver la causa de todo lo malo en las instituciones vigentes y pregonan reformas de manera incondicional.

Segundo, frente a los normativistas, que creen disponer del mejor modelo teórico y de poder implantarlo en cualquier lugar. Las crisis políticas les ofrecen las respectivas oportunidades.

Tercero, frente a los difusionistas que parten de modelos empíricos que quieren transferir a otros países. No perciben la diversidad de contexto que puede causar que la copia tenga efectos muy diferentes al original.

Cuarto, frente a los contrafácticos, que opinan que la historia hubiera tenido otro rumbo, si este u otro arreglo institucional hubiera sido diferente, argumento que les induce a proponer la reforma que supuestamente hubiera evitado el desenlace infeliz. El argumento contrafáctico tiende a la monocausalidad y no expresa ninguna causalidad comprobada. La receta de la misma terapia supone, por lo demás, que la historia se repite, y peca de un pensamiento reduccionista.

Quinto, frente a los racionalistas que juegan con un conjunto de instituciones según ciertos parámetros de conductas, para ver cómo se interrelacionan entre ellos. De allí sacan sus conclusiones. Sin embargo, la realidad es más compleja. La política no se efectúa lógicamente, no es estática. Cambian las mayorías. Los actores políticos tienen varias y diversas preferencias.

Sexto, frente a los formalistas entre los comparativistas que tratan de averiguar cuantitativamente cuáles de las instituciones han pasado la prueba. A pesar del alto valor de información, el valor medio no indica ninguna solución para el caso concreto. Se desatiende también el contexto, tanto respecto a los efectos específicos del elemento institucional como respecto a las preferencias de los actores políticos.

Nos hemos referido hasta ahora sólo a tipos de participantes más bien académicos en el debate sobre reformas institucionales que por lo demás en el fondo quieren el bien, el fortalecimiento de la democracia, su profundización, superar sus defectos, alejar daños y aumentar la gobernabilidad y la legitimidad del orden político. Por otra parte, estos participantes parecen bastante neutros respecto a quienes se ven políticamente favorecidos por las reformas y a la orientación de las políticas públicas que éstas puedan incluir.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que participan en el debate sobre reformas institucionales también actores políticos que las aprecian

con ojos diferentes, desde la perspectiva del poder, desde el punto de vista político estratégico. Los actores políticos miden las ventajas y desventajas de las posibles reformas con criterio político en un marco conceptual que define a las instituciones no sólo como reglas, sino como instrumentos en la lucha por el poder. En este ámbito de participantes en el debate hay que diferenciar entre actores políticos que con sus ideas de reforma institucional se mueven dentro del molde de la democracia pluralista, y otros que ya no, que practican un discurso anti-sistema y aprovechan el ambiente de frustración con el funcionamiento de la democracia y confusión acerca de lo que es la democracia para plantear reformas constitucionales, vinculadas con cambios en la orientación de las políticas públicas. Sus proyectos de reforma significan, en el fondo, sustituir el sistema vigente por otro.

Respecto al primer tipo de actores políticos, es normal que los políticos esperen de las reformas algo para sí mismos y su partido. Por este motivo, sus aportaciones se refieren sobre todo a la coyuntura política, al momento actual. El mayor impedimento para que resulte una reforma es que los actores temen perder más que lo que puedan ganar con ella. Por otra parte, es sorprendente la cantidad de casos en los que los políticos se equivocan en su cálculo. Reformas que han iniciado y legislado para su propio provecho, a menudo favorecieron en la práctica a los que se opusieron a ellas porque las percibieron como dirigidas en su contra. La historia de las reformas de los sistemas electorales está llena de estas paradojas: piénsese sólo en la última reforma italiana de Berlusconi.

Los motivos para criticar a las instituciones son muy diversos. Tienen en común la idea de los políticos que las instituciones les son perjudiciales. La crítica sirve para ocultar su propio fallo, la pérdida electoral, por ejemplo, o el insuficiente desempeño en el gobierno. Los gobernantes lamentan la restricción que ejercen las instituciones sobre la acción política. A veces esta crítica transforma a las instituciones en generadores del conflicto. En la medida en que la crítica a las instituciones rinde políticamente, ella es parte de la competencia política misma, situación que a su vez genera la inestabilidad institucional y es expresión de una considerable falta de cultura institucional. En tales condiciones, es difícil pensar que reformas institucionales, aunque representen avances de primer orden, tengan una valoración constante conforme a su excelencia. Me parece que la reforma electoral mexicana de 1996 y la crítica al desempeño del IFE y TRIFE en las últimas elecciones es un buen ejemplo. La privación de confianza en las instituciones lleva a que pierdan la capacidad de cumplir con su principal función, de resolver conflictos.

Respecto al segundo tipo de políticos que participan en el debate sobre reformas institucionales, sus críticas a las instituciones tienen un alcance mucho mayor, destructivo para la democracia liberal. En la actualidad, sus representantes imputan a las instituciones democráticas vigentes, que están vinculadas con un cierto tipo de política económica, el neoliberalismo. Su crítica a las instituciones la fundan en perspectivas de un voto masivo contra tal opción de política económica, vinculadas con acciones concretas de protesta en la calle que ejercen presión sobre las instituciones representativas. Promueven un concepto de democracia diferente, el de la democracia participativa, que genera mucha confusión, porque puede por un lado consistir en elementos bien ajustables a la democracia representativa —como por ejemplo el referendo— y por el otro ser definido como un concepto de democracia que sustituye a la democracia representativa. Los representantes de este otro concepto de democracia invocan el diálogo directo con el pueblo (los manifestantes) y acciones directas en la calle (bloqueos de la infraestructura). El lema “abajo con las instituciones” expresa de manera limpia su pensar anti-institucionalista. Basándose en manifestaciones de masas, se oponen a decisiones tomadas por las instituciones correspondientes del presidente, del Parlamento, de los órganos judiciales, etcétera, en ejercicio. Así tratan de impedir el funcionamiento del sistema político vigente y ofrecer, a través de su programa populista, una alternativa de políticas públicas que dé mayor atención a las demandas sociales. Si ganan elecciones, ponen en marcha un proceso de reforma constitucional. Observando lo que está pasando en algunos países de América Latina, ya se puede hablar de un guión político: se organiza primero un referéndum sobre una reforma constitucional, después se celebran elecciones para una asamblea constitucional, se aprueba una nueva Constitución que abre el camino hacia el establecimiento de un régimen autoritario, pues todo este proceso está acompañado de un discurso confrontacional, de un desmontaje del Estado de derecho, de intervenciones del Ejecutivo en los demás órganos del Estado y de manifestaciones en la calle, organizadas desde esferas del Ejecutivo en favor de lo que son los planes del gobierno. “Toda mención a la ley es para ellos complicidad con el neoliberalismo” (Lazarte, 2006: 24). Se trata de un modelo de inversión autoritaria relativamente nuevo en América Latina. Consiste en que los enemigos de la democracia pluralista se aprovechan de los mecanismos democráticos para alcanzar el poder y para liquidar a la democracia a través de un proceso que llaman “refundación constitucional”.

Cuando elites políticas luchan incondicionalmente por el poder y lo gran alcanzarlo, la invocación de la cultura pierde todo sentido realista. La confianza, la tolerancia, el compromiso, el consenso ya no cuentan, aún

menos las reglas de la democracia representativa. Un ejemplo llamativo puede ser observado actualmente en Bolivia. Evo Morales y el MAS, segundos en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002, han bloqueado en la calle el gobierno de dos presidentes y llevado a Bolivia al borde de la ingobernabilidad. Las elecciones de 2006, que apenas lograron realizarse como instrumento para resolver el conflicto, le aportaron un amplio apoyo como a ningún presidente anterior para gobernar el país. Sin embargo, esta mayoría no le parece suficiente. Se escucha nuevamente como en tiempos preautoritarios la frase: hemos ganado el gobierno pero no el poder. El gobierno pone en marcha la calle para liquidar a los poderes constitucionales que aún impiden ejercer un poder ilimitado. De nuevo se escucha, esta vez por parte de miembros del gobierno, que el camarada Mauser va tener la palabra cuando no se decide la cuestión del poder definitivamente en su favor. Permanentemente se intensifica el conflicto, por ejemplo, a través de politizar más la cuestión étnica y de lanzar denuncias repetidas de “conspiraciones” o anuncios de golpes de Estado. La muestra de este proyecto anti-democrático ha sido creada por Hugo Chávez. El mayor peligro para la democracia en América Latina proviene actualmente de una cultura anti-democrática que se ha organizado, que está equipado con un pensar estratégico y que dispone de una masa de militantes incondicionales.

En términos generales, para la democracia no existen arreglos político-institucionales para resolver los problemas políticos que se fundan en una cultura política adversa a la democracia, en una desconfianza generalizada, en la intolerancia, en la extrema polarización ideológica y el rechazo a cualquier compromiso. Para poder permanecer y florecer, la democracia necesita un *humus* diferente. En la actualidad, necesita por sobre todo de individuos, académicos y políticos, que perciban el peligro al que está expuesta por parte de sus enemigos, que sin pudor se mueven detrás de objetivos anti-democráticos, aprovechando el ambiente tolerante del orden democrático establecido. Necesita de participantes en el debate que sepan manejar la cuestión de las reformas institucionales dentro de ciertos límites compatibles con su propia sobrevivencia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G. A. y VERBA, S. (1963), *The Civic Culture*, Princeton (edición en español, 1970: “La cultura cívica”, Madrid, Euroamérica).
- (eds.) (1980), *The Civic Culture Revisited*, Boston-Toronto, Sage Publications.

- BAKER, K. L. *et al.* (1981), *Germany Transformed – Political Culture and the New Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BERGER, P. y LUCKMANN, Th. (1986), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- CACIAGLI, M. (1996), *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- DAHL, R. A. (1993), *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI (ed. original, 1971).
- GADAMER, H. G. (1992), *Verdad y método*, 6a. ed., Salamanca, Sígueme.
- GRANADOS ROLDÁN, O., “Pistas sobre la incertidumbre electoral mexicana”, en MOLINA PIÑERO, L. J. *et al.* (comps.) (2006), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral*, México, Porrúa.
- HABERMAS, J. (1996), *Die Einbeziehung des Anderen* (“La inclusión del otro”), Fráncfort del Meno, Suhrkamp.
- HAMILTON, A. *et al.* (1987), *El Federalista*, México, FCE.
- INGLEHART, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- KLIKSBERG, B. y TOMASSINI, L. (eds.) (2000), *Capital social y cultura: claves para el desarrollo*, Buenos Aires, BID-FCE Argentina.
- KORNBLITH, M. (2006), “Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral”, *Desafíos*, Bogotá 14.
- LAZARTE, J. (2006), *Bolivia. Nueva constelación de poder y gobernabilidad*, La Paz, Bolivia, Mimeo.
- LIJPHART, A. (1968), *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.
- LUHMANN, N. (1996), *Confianza, México*, Universidad Iberoamericana-Anthropos.
- NOHLEN, D. (2003), en ZILLA, C. (ed.), *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, FCE.
- (2006), *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2 ts.
- (2006a), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, ed. e introducción de R. Ortiz Ortiz, México, Porrúa-UNAM.

- (2006b), “La reelección del parlamento en México”, en NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado*, México.
- (2006c), “La renovación del presidencialismo: reformas institucionales y gobernabilidad democrática”, en NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado*, México.
- y FERNÁNDEZ, M. (1998), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- PNUD (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, PNUD.
- PUTNAM, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- STERNBERGER, D. (1992), *Dominación y acuerdo*, Barcelona, Gedisa.
- VALADÉS, D. (2003), *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VERBA, S. *et al.* (1978), *Participation and Political Equality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WEBER, M. (1985), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- ZIMMERMANN, C. (2006), *Politische Partizipation in Brasilien. Ein Vergleich der Stadtplanungsmodelle von Porto Alegre und Curitiba*, Fráncfort del Meno-Londres, IKO.
- ZOVATTO, D. (2007), “Las instituciones de democracia directa”, en NOHLEN, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE.