



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: EL PAPEL
DE LA PRESIDENCIA Y LAS REFORMAS ELECTORALES,
1977-2000**

T E S I S I N A
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

MAX ALEJANDRO HERNANDEZ DOMINGUEZ
MATRICULA: 202326195

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

ASESOR

**MTRO. VALERIANO RAMIREZ
MEDINA**

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, julio, 2014.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN

1.1 HIPOTESIS

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.4 OBJETIVOS

1.5 ESTRATEGÍA METODOLÓGICA

1.6 ANEXO (REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO)

MARCO TEÓRICO

2. LAS TRANSICIONES POLÍTICAS

2.1 LOS REGÍMENES POLÍTICOS

2.2 LAS TRANSICIONES POLÍTICAS

3. PROCESOS DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y CONSTITUCIONALISMO.

3.1 LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

3.2 LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

3.3 CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA POLÍTICA

4. LA ADECUACIÓN FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES EN CONTEXTOS DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

4.1 PRESIDENCIALISMO, DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

4.2 EL PROBLEMA DEL EQUILIBRIO DE PODERES

4.3 PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS

5. UNA APROXIMACION A LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA Y EL ESTADO DE DERECHO: UN NUEVO ESCENARIO ELECTORAL EN MEXICO

5.1 LA TRANSICION Y SUS RESULTADOS: CONSOLIDANDO UN PROCESO

5.2 EL ESTADO DE DERECHO COMO ELEMENTO MINIMO PARA LA CONSOLIDACION DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

6. CONCLUSIONES

7. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Es importante iniciar con una reflexión sobre las transformaciones que el régimen político mexicano ha mostrado paulatinamente en sus instituciones, reglas, métodos, así como los procedimientos que se instauraron como parte del proyecto posrevolucionario y que prevalecieron casi setenta años; desde la coyuntura a la que hago referencia, es posible incluir a México en el grupo de naciones que experimentaron una transición política. Y es que en México, justamente en este periodo, transitó de un régimen político con características autoritarias, hacia uno de tipo democrático.

Un aspecto, algunas veces es poco valorado, de las transiciones a la democracia es referente a sus instituciones de poder político, en las cuales, se llevan a cabo una serie de modificaciones ya sea tanto en su composición, como en su funcionamiento, pues al reformar las instituciones, se conforman nuevas reglas, que van a dar forma al entramado institucional de corte democrático. Por lo que la instauración de una democracia requiere necesariamente un nuevo orden constitucional.

En concordancia con los estudios de caso de transición a la democracia, coincido que los caminos que las naciones emprenden hacia la democratización, en casos como las dictaduras del cono sur de América o el bloque de Europa oriental, son distintos y obedecen a particularidades propias y específicas. Pero en casi todas las experiencias se ha confirmado una constante: el orden constitucional se reforma, y como consecuencia el procedimiento de las instituciones políticas y el comportamiento de los actores también.

Nuestro caso no es la excepción; el origen del proceso de transición data de 1977 cuando por iniciativa del entonces presidente José López Portillo, el gobierno mexicano llevó a cabo una serie de reformas constitucionales que tuvieron como

objetivo en un primer momento, liberalizar el régimen autoritario a partir de reformar el sistema electoral. Estas reformas consolidaron el reconocimiento por la vía legal de los partidos políticos opositores, concediéndoles limitados espacios de representación en el Poder Legislativo.

Esta estrategia de apertura es definida en la literatura sobre las transiciones como *liberalización política*; y comienza durante el mandato de José López Portillo, dicha estrategia tuvo su continuidad tanto en la gestión de Miguel de la Madrid como en la de Carlos Salinas de Gortari, mediante el mecanismo de las reformas políticas. Sin embargo, la liberalización se instrumentó inicialmente como una apertura limitada, puesto que no garantizaba un real equilibrio de poderes, ni procesos electorales equitativos. En una primera instancia, la apertura no incidió en gran medida en el régimen político, el sistema presidencial permaneció con sus características autoritarias y el partido hegemónico también. Se puede considerar entonces, que el periodo de liberalización del régimen autoritario comienza hacia 1977 y termina aproximadamente en 1994, abarcando los tres periodos presidenciales ya mencionados.

Cabe destacar que algunos de los cambios más sustanciales en el proceso reformista emprendido en 1977, han afectado la hegemonía del régimen en el largo plazo, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento y composición de los principales órganos de poder, así como en el sistema de partidos. Uno de los objetivos de la liberalización política fue que mediante ésta estrategia, el gobierno mexicano intentó reproducir la legitimidad que gradualmente venía perdiendo, debido al deterioro que venían sufriendo sus tradicionales mecanismos de dominación.

Es hasta la gestión de Ernesto Zedillo, cuando comienzan a presentarse una serie de indicadores que permiten manifestar un real equilibrio de poderes, así como condiciones efectivas de competencia en el sistema electoral. A diferencia de la política de liberalización impulsada desde 1977 hasta aproximadamente 1994, el

momento actual se caracteriza porque la redefinición de las reglas con las que va a operar el nuevo diseño institucional se realizara mediante la negociación y el acuerdo entre las fuerzas políticas presentadas en el Congreso: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista y el Partido del Trabajo, y ya no exclusivamente por algunas de las instituciones que representaban al régimen autoritario: el Poder Ejecutivo y el partido oficial. Una vez que tuvo lugar la reforma electoral de 1996 consensada por los principales partidos políticos, durante las elecciones de 1997, el partido oficial o el partido del presidente "el Revolucionario Institucional", no consiguió la mayoría absoluta (producto del resultado del proceso electoral), ni la mayoría calificada (producto de la clausula de gobernabilidad fijada desde 1996 dentro de la cámara de diputados y Senadores), por lo que a partir de estos hechos, se comienza a redefinir el equilibrio de poderes y la competitividad electoral. Esto constituye a diferencia de la apertura limitada que se estableció con la estrategia de liberalización, una transformación cualitativa en los métodos y procedimientos tradicionales que caracterizaron al régimen autoritario.

Por lo tanto, la liberalización política ha quedado superada desde 1994, dando paso a la democratización del régimen a partir de aquél año aproximadamente, quedando como asignatura pendiente la fase de consolidación democrática.¹

Cabe decir que la transición democrática que experimento México, trajo consigo diversos efectos que inciden directamente en la composición y funcionamiento del régimen político, el problema que he elegido para abordar esta investigación es la adecuación y redefinición del comportamiento presidencial en un contexto donde se está constituyendo la democracia, pues considero que el proceso de apertura política ha tenido un impacto considerable sobre el sistema presidencial. Hay que

¹ La consolidación democrática se presenta cuando las reglas que se han establecido, ya no constituyen motivo de negociación, redefinición, ni impugnaciones. En este sentido los actores políticos acatan y reconocen el nuevo orden constitucional sin cuestionarlo, cuando esta situación se presenta, la democracia se ha instaurado.

considerar sin embargo, que fue la misma presidencia quien llevó a cabo la liberalización, sin embargo, una vez que el proceso ha entrado en su segunda fase: la democratización, la institución presidencial ha venido modificando su comportamiento y función, como consecuencia del nuevo orden legal que se viene construyendo. Sin embargo se ha podido notar que pese a éste acotamiento en su poder, el presidente no ha sido desplazado en ningún momento, ni se ha mantenido al margen de las decisiones e iniciativas que inciden directamente en el cambio político, ni tampoco se ha reducido su influencia.

En este nuevo escenario, las Cámaras de Diputados y Senadores, el Poder Judicial, el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos opositores, ahora influyen directamente en el proceso de reforma y construcción de reglas con el objeto de democratizar el régimen. Como consecuencia de ello, la institución presidencial se encuentra en una etapa de refuncionalización, pues el alto grado de discrecionalidad con el que procedió mientras existió el régimen autoritario, se ha venido reduciendo, trayendo consigo la inclusión de nuevos actores políticos en la construcción de la democracia. Cabe decir, que tanto el proceso democratizador como la transformación del sistema presidencial, han obedecido a velocidades y tiempos distintos, pues en ninguno de los dos casos los cambios han sido simultáneo. Mientras que la liberalización del régimen político se presenta a partir de 1977 y dura hasta 1994, la democratización se hace visible a partir de 1994 con la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia. Por su parte, la institución presidencial se mantiene como una institución rígida y con el control de las iniciativas de reforma desde 1977 y hasta 1994, mientras que la liberalización del sistema presidencialista se hace visible hacia el final del periodo salinista particularmente hacia los dos últimos años de su gestión (1993-1994), para así dar paso a una presidencia acotada con la tendencia hacia un equilibrio de poderes de 1994 en adelante.

1.1 HIPOTESIS

Algunos de los casos de transición a la democracia se explican a partir del siguiente esquema que contiene las fases del proceso de transición: liberalización – democratización – consolidación – sustentabilidad.² Para el caso de México, considero que los dos primeros momentos se han presentado. La estrategia de liberación fue concebida como una apertura institucional e implementada desde la presidencia durante 1977, su objetivo era recuperar la legitimidad y el consenso que venía gradualmente perdiendo el gobierno mexicano, dicha estrategia tuvo su continuidad hasta aproximadamente 1994. Por lo tanto, la presidencia nunca perdió el control ni los tiempos de dicha liberalización, esto significa que es una transición controlada desde la presidencia. Se ha mencionado que por iniciativa de la figura presidencial, se emprendió un proceso reformista que en un primer momento no generó efectos sustanciales en el régimen autoritario.

Por lo tanto, se desprende la siguiente hipótesis general:

Si el costo de mantener instituciones autoritarias es alto, pues el régimen ya ha cumplido con las necesidades funcionales que lo llevaron a su establecimiento, entonces habrá mayor tolerancia siguiendo un camino desde la transformación interna del mismo régimen hacia una institucionalidad democrática.

Si suponemos que la estrategia de liberalización se agotó hacia 1994, ello me lleva a pensar que hemos atravesado la frontera que divide la liberalización con la democratización aproximadamente en aquél año. La apertura concedida desde la presidencia por lo tanto, ha tenido un efecto sustancial: que en la definición de las

² Véase O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1986) Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas vol. IV, Paidós, Argentina.

nuevas reglas se incluye a una diversidad de actores políticos mucho más considerable que la limitada apertura que se estableció con la liberalización. Se puede hipotetizar entonces que el proceso de transición ya no está controlado por la presidencia, sino que ahora es producto de negociaciones.

Si el proceso de transición ya no está controlado desde la presidencia, entonces ahora se construye a partir de la negociación entre los principales actores políticos.

En lo que se refiere a la institución presidencial, se desprenden las siguientes hipótesis particulares:

Durante el periodo 1977-1994 la institución presidencial se mantiene como una figura rígida y autoritaria cuyo margen de maniobra para monopolizar y dispersar sobre las iniciativas de reforma constitucional es amplio.

Hacia el final de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la institución presidencial va a sufrir una redefinición en su comportamiento, sin embargo, los efectos de éstas reformas se harán visibles solo hasta la gestión de Ernesto Zedillo. Por lo tanto:

La serie de reformas constitucionales implementadas durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, van a acelerar y configurar un escenario plural para con su sucesor Ernesto Zedillo.

Frente al escenario democrático que se ha venido conformando, la presidencia ha sufrido una serie de transformaciones durante el periodo (1994-2000). De acuerdo a ello:

La institución presidencial se encuentra en una etapa de adecuación funcional en la cual algunas de sus competencias se han venido desconcentrando hacia otras instituciones y actores del régimen político.

De acuerdo a lo arriba expuesto, suponemos que la Institución Presidencial ha comenzado a adquirir un protagonismo distinto en el proceso de transición a la democracia.

A partir de ello, se desprende una última hipótesis general:

Mientras que el proceso de apertura en el régimen político tiene su origen hacia 1977 y comienza a democratizarse hacia 1994, la adecuación funcional del sistema presidencial apenas ocurre de 1994 en adelante, por lo que obedecen a tiempo y velocidades distintas.

1.2 JUSTIFICACION DEL TEMA

El estudio de la transición a la democracia del régimen político mexicano plantea de entrada algunos puntos que le convierten en un asunto de largo plazo. Pese a la considerable producción escrita sobre el tema,³ en realidad ha sido poco evaluado dentro del ámbito politológico el papel del presidente como legislador constitucional, y en general como un actor que monopolizó las iniciativas de reforma. La literatura sobre el tema de la transición democrática nos ofrece estudios de caso en donde ha sido posible construir explicaciones teóricas sobre las transformaciones de los regímenes políticos: Gianfranco Pasquino para el caso italiano, Julián Santamaría para el caso español, Manuel Antonio Garretón en el caso chileno, por citar algunos. Por esta razón, considero necesario elaborar una interpretación teórica para el mexicano, ya que a diferencia de otras experiencias de democratización, el régimen político mexicano no viene de una dictadura, ni su democratización ha estado influida por el ambiente internacional, ni tampoco se ha dado por medio de una revolución. Por el contrario, la democratización en México se ha construido a partir de un proceso reformista dirigido en un primer momento por la figura presidencial, y posteriormente ha sido negociada por los principales actores políticos, incluidas las fuerzas opositoras. Ello requiere de una teorización que explique el particular caso de la transformación del régimen político mexicano.

Igualmente, considero que la explicación sobre las transformaciones que ha sufrido la institución presidencial en su relación con los demás actores políticos y sus efectos en la transición a la democracia no han sido sistematizados lo suficiente. En cambio, el tema de la democratización ha sido abordado privilegiando a los partidos políticos y a organismos electores. Las

³ Véanse los trabajos de José Antonio Crespo, Lorenzo Meyer, Leonardo Valdés, Pablo Javier Becerra, Víctor Flores Olea, entre otros.

transformaciones del régimen político se han analizado particularmente a partir de las reformas en el sistema y la legislación electoral.⁴

Por lo tanto, la propuesta de mi trabajo es abordar la adecuación y redefinición del sistema presidencial en un contexto de democratización, a partir de reconocer precisamente que los cambios en el régimen político han emanado de la misma presidencia. A la vez que considerar que ha sido a través del proceso de reforma política la forma en que se está concretando el cambio de régimen. Por lo tanto, la constitución política se ha constituido como el instrumento mediante el cual el presidente ha orientado el rumbo de la transición hacia la democracia, provocando así nuevos comportamientos y roles tanto en los partidos políticos, como en los órganos de poder político.

Es necesario aclarar para efectos de esta investigación, que el objeto de estudio consiste en evaluar el impacto de las reformas constitucionales en la institución presidencial. Para ello, voy a considerar una diferencia entre los términos “Poder Ejecutivo” e “Institución Presidencial”. De acuerdo al texto constitucional el Poder Ejecutivo se desconcentra en varios organismos para su funcionamiento, ello con el fin de manejar las distintas áreas que competen al Poder Ejecutivo, el titular de dicho cargo cuenta con una serie de colaboradores, órganos y procedimientos que se constituyen en el gabinete de gobierno, quienes tienen a su cargo las diversas Secretarías de Estado; a la vez que también en los gobiernos estatales se delegan funciones del ejecutivo. Por lo tanto, los miembros del gabinete, el aparato de la administración pública y los gobernadores estatales conforman lo que se conoce como Poder Ejecutivo. Mientras que la Institución Presidencial es un poder unitario que recae en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Las áreas que conforman el Poder Ejecutivo son: a) la Presidencia de la República, b) las Secretarías de Estado y c) los Departamentos Administrativos

⁴ Al respecto están los trabajos de Leonardo Valdés, Juan Molinar, Silvia Gómez Tagle, José Woldemberg, entre otros.

(Carpizo, Jorge; 1978:69). Por lo tanto, en esta investigación el Poder Ejecutivo se va a delimitar exclusivamente a la figura presidencial, sin considerar otras áreas de competencia. Una vez aclarado, cabe precisar que siempre se hará referencia a la institución presidencial y no al Poder Ejecutivo.

La caracterización más aceptada del sistema político mexicano es la de un régimen que contiene dos componentes básicos: una institución presidencial dotada de un enorme número de facultades tanto formales como informales, y un partido oficial de tipo hegemónico (Carpizo; 1978:26), lo cual se traducía en un régimen político de carácter autoritario.

Sin embargo, una vez que la reforma política se ha venido desarrollando, la gradual conformación de un régimen democrático ha propiciado un efecto significativo: que la misma presidencia ha quedado inserta en la dinámica democratizadora. Es decir, el impacto de la reforma política ha afectado a la misma presidencia.

Una vez que José López Portillo liberaliza el régimen político en 1977, y a su vez ésta liberalización continua durante el periodo de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, la institución presidencial se mantuvo durante este mismo periodo (1977-1994), como una instancia rígida, al tiempo que concentraba el monopolio de las iniciativas de reformas constitucionales. Por lo tanto, existía por un lado un régimen autoritario experimentando una apertura, y por el otro, una preeminencia presidencial. Y es sólo hasta el final del periodo salinista, cuando el sistema presidencial y el régimen político comienzan a democratizarse, pues las reformas implementadas durante la gestión salinista, van a generar efectos sustanciales en las funciones del presidente y en la composición del régimen, pero los efectos no serán visibles durante su periodo, sino hasta la siguiente gestión de Ernesto Zedillo. Por lo tanto, es durante el periodo 1994-2000 cuando se presenta una adecuación en las funciones de la institución presidencial y una plena democratización en el régimen.

1.3 PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

Durante el sexenio de José López Portillo, la serie de reformas constitucionales implementadas tenían como objetivo conceder una apertura institucional que flexibilizara el carácter autoritario del régimen, mediante una estrategia liberalizadora cuya necesidad obedece, entre otros elementos, a problemas de legitimidad, pérdida de consenso, incremento de presiones sociales que se manifiestan a través de la opinión pública, y de problemas en el funcionamiento del modelo económico. Esta política de liberalización se lleva a cabo como un aparente intento de permitir el acceso de minorías parlamentarias representadas por la oposición, así como para ampliar los derechos políticos ciudadanos. El gobierno de José López Portillo comenzó por modificar algunas reglas propias del autoritarismo mexicano. Al intentar institucionalizar la oposición como vía de relegitimación, el gobierno mexicano aprobó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) implementada por el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, con lo que se hace visible el primer momento del proceso de transición: la liberalización política.

Durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid continúa este proceso reformista. Se da lugar a una nueva conformación del Congreso y se limitan las mayorías parlamentarias. La Liberalización continúa siendo una apertura limitada, pues en este periodo se presentan los primeros triunfos electorales de la oposición los cuales casi nunca fueron reconocidos por las autoridades electorales. Ello motivo que el presidente Miguel de la Madrid aplazara la democratización del régimen político, prolongando así la estrategia liberalizadora.

En lo que respecta a la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari el proceso reformista siguió en marcha, y ante nuevos triunfos electorales de la oposición, el gobierno salinista y su partido tuvieron que negociar con las dirigencias de los partidos opositores, en especial con el Partido Acción Nacional,

estableciendo soluciones de cúpula a las que se le denominó “concertaciones”. Tal fue el caso de Guanajuato; no obstante, los triunfos electorales a nivel municipal fueron respetados en lo general durante la gestión salinista. Por otra parte, cabe subrayar que durante éste periodo, la discrecionalidad con la que se condujo la presidencia se llevó a sus límites, aunque posteriormente vendrían sustanciales reformas encaminadas a acotar las competencias presidenciales.

Es posible notar que durante estas tres gestiones presidenciales, la estrategia liberalizadora se intentó prolongar al máximo, postergando así la democratización del régimen indefinidamente (Crespo, José Antonio; 1999: 84). La negociación parecía ofrecer una receta que podía utilizarse en muchas ocasiones para enfrentar los constantes desafíos de legitimidad.

Es al final de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, cuando la estrategia de liberalización comienza a encontrar sus límites históricos. El escenario que se presenta en 1994 parece corroborar este hecho: el primer día del año aparece el levantamiento armado en Chiapas conducido por el EZLN; en marzo es asesinado el candidato del partido oficial a la presidencia, y por último, el llamado “error de diciembre” traería consigo una de las peores crisis económicas que ha tenido que afrontar el gobierno mexicano en los últimos años.

Es a partir de 1994, cuando la liberalización parece haber concluido y por el contrario, comienzan a presentarse signos claros de democratización. Un indicador que muestra que efectivamente nos encontramos ya no en el momento de la liberalización, sino en la democratización, es que a partir de la reforma electoral de 1996, negociada por todos los partidos, el IFE fue dotado de mecanismos que le han otorgado cierta autonomía; por lo que el sistema electoral comienza a mostrar un grado de confiabilidad del cual carecieron los procesos electorales anteriores. Aun cuando la reforma electoral de 1996 no ha sido definitiva, sus alcances han impulsado el proceso de transición a la democracia en nuestro país.

Por otro lado, el hecho de que los comicios ya no permitan un virtual monopolio político del PRI, dado el avance de la oposición, y que el resultado de las elecciones de 1997 no resultaron favorables al partido oficial, constituyen el indicador que ha sido aceptado de manera más generalizada por los teóricos que sostiene la distinción analítica entre liberalización y democratización (Crespo, José; 1999: 85). El sistema de partidos a nivel federal ha pasado de ser hegemónico no competitivo, a uno de carácter predominante y competitivo. Mientras que a nivel local la tendencia es visiblemente hacia un multipartidismo de tipo moderado.

Por lo tanto, el PRI ha tenido que enfrentar los procesos electorales de 1997 en adelante, bajo una lógica competitiva tanto a nivel local como a nivel federal. Esto significa que se establece una nueva relación entre poderes público, dada la nueva conformación de éstos, pues la institución presidencial ya no gobierna en situación de mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que automáticamente cambia no sólo la configuración del régimen político y el sistema de partidos, sino también los métodos y prácticas políticas tradicionales que venían prevaleciendo.

1.4 OBJETIVOS

Si consideramos que México está experimentando una transición hacia la democracia, significa que la institución presidencial, el Congreso, el Poder Judicial, los organismos electorales y los partidos políticos (que en su conjunto conforman las principales instituciones del régimen político) están adquiriendo un protagonismo distinto.

Sin embargo, esta investigación pretende abordar exclusivamente el impacto de las reformas constitucionales en la institución presidencial producto de los cambios en el régimen político. Para ello, se requiere aclarar dos cuestiones fundamentales. Una se refiere a los cambios que provienen desde la presidencia, es decir, las iniciativas de reforma que emanan de la presidencia. Por lo tanto se va a considerar cuál es el origen que motiva al presidente modificar el texto constitucional, es decir, en qué contexto de coyuntura se generan las reformas. Un segundo aspecto consiste en definir cómo estos cambios dentro del régimen producto de la reforma política, han afectado a la presidencia como consecuencia de la inercia democratizadora que experimenta el régimen político.

Por lo tanto, se estarían contemplando dos objetivos generales:

1) Identificar cuáles han sido las reformas constitucionales implementadas desde la presidencia, y cómo éstas han generado cambios en el régimen político.

1.1) Indagar cómo estas reformas constitucionales han afectado el comportamiento de la institución presidencial redefiniendo sus competencias. Este objetivo pretende explicar el problema teórico de la investigación: la adecuación funcional del presidencialismo mexicano, a partir de un contexto en donde se está construyendo la democracia.

Dado que el actor elegido es la institución presidencial, y que el contexto en que me voy a apoyar es la transición democrática, la condición que se requiere para transformar tanto régimen político como institución presidencial, son las reformas constitucionales. Por lo tanto, el marco teórico de la investigación habrá de dividirse en dos partes, en una voy a desarrollar la literatura internacional, mientras en la otra voy a revisar la literatura sobre el caso mexicano, en relación con los tres temas en cuestión: transiciones democráticas, sistemas presidenciales y derecho constitucional.

Para abordar teóricamente los procesos de transición a la democracia, el sistema presidencialista y el papel de la construcción en la transformación de los regímenes políticos, los objetivos particulares serán los siguientes:

2) Distinguir cuáles son las modalidades de los procesos de democratización, así como identificar cada una de sus fases: liberalización, democratización, consolidación y sustentabilidad. Explicar cómo cambia los regímenes políticos.

2.1) Elaborar una caracterización de los sistemas presidenciales, a partir de sus atribuciones y competencias; a la vez que identificar los tipos de presidencialismo que se han desarrollado

2.2) Determinar cuál es la función de la Constitución en la conformación de los regímenes políticos; así como indagar cómo se lleva a cabo el proceso legislativo para emprender reformas constitucionales.

Para explicar la transición democrática, el sistema presidencial y la función de la Constitución Política en el caso mexicano, los objetivos particulares serán los siguientes:

3) Elaborar una teorización que explique la modalidad de la transición democrática del régimen político mexicano, distinguiendo los límites entre liberalización política y democratización.

3.1) Elaborar una caracterización del sistema presidencialista mexicano de acuerdo a sus facultades constitucionales, la práctica política en su relación con el poder legislativo, su partido, su gabinete y los gobernadores estatales.

3.2) Describir cómo la Constitución política se ha constituido en el referente para diseñar las instituciones de poder político; a la vez que demostrar que el texto constitucional ha sido el instrumento con el cual el presidente se ha valido para orientar el rumbo de la transición democrática.

Para explicar la parte empírica sobre las transformaciones en el sistema presidencialista a partir de las reformas constitucionales, se van a dividir los periodos de estudio de la siguiente forma: el periodo 1977-1988 constituye la etapa del presidencialismo autoritario y del monopolio de las iniciativas constitucionales. El periodo que va de 1988 a 1994 es identificado como la liberalización de la institución presidencial. Y por último, el periodo 1994-2000 como el momento en donde comienza a hacerse visible el equilibrio de poderes.

Por tanto, para abordar la primera parte que constituye el periodo 1977-1988 los objetivos particulares serán los siguientes:

4) Identificar cuáles son las principales reformas a la legislación electoral que se llevan a cabo con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; así como demostrar que se trata de una apertura limitada que no pone en riesgo el liderazgo presidencial, ni el carácter autoritario del régimen.

4.1) Considerar cuáles son los efectos de la LFOPPE en el periodo de Miguel de la Madrid, sobre todo durante el proceso electoral de 1988; así como demostrar que durante este sexenio continua vigente el monopolio de las iniciativas de reforma

por parte del presidente; y por tanto, considerar también la rigidez del sistema presidencial.

Para abordar la liberalización del régimen presidencial durante el periodo 1988-1994, los objetivos particulares serán los siguientes:

5) Explicar a qué obedece la creación tanto del IFE como del COFIPE y cómo se lleva a cabo la equidad de recursos a los partidos políticos durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

5.1) Explicar cómo se modifica la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados.

Para abordar la redefinición de facultades presidenciales y el impacto de las reformas en el sexenio de Ernesto Zedillo, así como la conformación de un equilibrio de poderes de 1994 en adelante, los objetivos particulares serán los siguientes:

6) Identificar los indicadores de democratización a partir de las siguientes variables independientes: a) sistema de partidos, b) relación ejecutivo-legislativo y, c) grado de autonomía de los organismos electorales.

6.1) Determinar cómo se lleva a cabo la adecuación del sistema presidencial, una vez que comienza a construir el equilibrio de poderes.

Cabe mencionar que un objetivo general para el estudio de reformas constitucionales, consistirá en determinar a qué obedecen los cambios en el texto constitucional, quién presenta las iniciativas de reforma, así como identificar qué actores políticos intervienen en las negociaciones, y por último, determinar cómo se procesan los acuerdos para reformar la constitución.

1.5 ESTRATEGIA METODOLOGICA

La forma en que se van a ligar los tres temas de la investigación (transición a la democracia, sistema presidencialista y reformas constitucionales) será de la siguiente forma. Primero se considera el escenario político, y este justamente es el de la transición de un régimen autoritario a uno democrático. Este fenómeno de la transición a la democracia, ha producido a su vez varios efectos en el régimen, entre ellos, he elegido uno: la adecuación funcional de la institución presidencial. Sin embargo, para que se pueda producir el fenómeno de la transición, y a su vez, la transformación del sistema presidencial, se requiere entonces de una condición: que se implementen reformas constitucionales. Por lo tanto, la variable dependiente será la institución presidencial, mientras que la variable independiente serán las reformas constitucionales.

A partir de ello, el problema de investigación se puede enunciar de la siguiente forma: hay un fenómeno que es la transición a la democracia, a su vez, éste fenómeno produce otros, un efecto: la adecuación funcional del sistema presidencial, pero sí y sólo si a condición de que existan reformas constitucionales. Por lo tanto se estaría estableciendo una relación de causa – efecto en las tres variables de estudio.

Una vez definido esto, paso a describir cómo voy a proceder en la primera parte de la investigación, la cual estará dedicada a revisar el estado del arte de la literatura internacional en relación a las transiciones democráticas, los sistemas presidenciales y el derecho constitucional. Esta parte se constituirá en la referencia teórica. A su vez, la construcción teórica de la investigación se va a dividir en dos partes. Una, que va a revisar la literatura internacional, y otra que va a revisar los estudios sobre el caso mexicano. Por lo tanto, habrá un capítulo sobre la teoría general y otro, en donde voy a elaborar una teorización sobre el caso mexicano en relación a los tres temas en cuestión.

La segunda parte de la investigación tratará la parte empírica. En ella voy a dividir el trabajo por sexenios presidenciales, para evaluar el impacto de las reformas constitucionales en la presidencia, así como en el régimen político. La parte empírica se va a concentrar exclusivamente en la forma en que se procesan las reformas y sus efectos.

Una vez aclarado, paso a explicar cómo voy a abordar teóricamente las transiciones a la democracia. Parto en primer lugar, del supuesto de que básicamente lo que se transforma en una transición a la democracia es el régimen político. Por lo tanto, en primer lugar voy a proceder a definir lo que es un régimen político. En segundo lugar, voy a describir la forma en que el régimen político se transforma, es decir, cuáles son las modalidades del cambio político. A la vez que abordar los momentos en que se compone el proceso de transición: liberalización, democratización, consolidación sustentabilidad.

Para abordar las fases de la liberalización y democratización, voy a utilizar el siguiente esquema que se compone de cuatro fases. Fase 1. Experimentos del gobierno con aperturas político – institucionales destinadas a estabilizar la autoridad. Fase 2. Desarrollo de una oposición liberalizante. Fase 3. Lucha por las reglas del juego. Fase 4. Cálculo de las élites sobre la represión o tolerancia. Para abordar el segundo momento del proceso de transición, la democratización, se van a considerar cinco variables independientes que nos permitan medir el grado de democratización un régimen político: a) La aparición de partidos legalmente reconocidos, b) La celebración de elecciones competitivas entre más de un partido político, c) El surgimiento de un congreso plural y autónomo, y d) la reforma estructural de una constitución democrática.

Para el caso de la teoría de los sistemas presidenciales, voy a considerar las condiciones necesarias y suficientes que requiere un régimen político para ser considerado presidencial. Para ello, me voy a apoyar en los requisitos

enumerados por Giovanni Sartori. Así como en la tipología elaborada por Dieter Nohlen en donde se clasifican los diferentes tipos de presidencialismo que pueden distinguirse.

Para describir el papel de la Constitución Política en los regímenes en transición democrática voy a describir el papel de la constitución en la conformación de un régimen; así como considerar las fases y modalidades del proceso legislativo, el cual es el mecanismo para procesar reformas constitucionales.

Para abordar el segundo capítulo que se refiere a la teorización de cambio político en México. Primero, la transición a la democracia se va a considerar a partir de los dos momentos que se han presentado: la liberalización y la democratización. Se va a describir en que consistió la liberalización política y cuáles fueron sus modalidades. Para el caso del segundo momento, la democratización, se van a elaborar indicadores sobre la democratización a partir de las siguientes variables independientes: a) Reformas constitucionales, b) Competitividad electoral y c) Efectivo equilibrio de poderes.

En cuanto a la caracterización del presidencialismo mexicano, voy a revisar los diversos trabajos que se ha elaborado sobre el tema tanto en su dimensión jurídica como política. A partir de las facultades constitucionales, voy a describir la composición del sistema presidencial, y en lo que se refiere a la práctica política, voy a describir su comportamiento. Es decir, voy a describir el funcionamiento del sistema presidencial a partir de sus competencias tanto formales como informales.

Por lo tanto, elaboraré un diagnóstico del presidencialismo mexicano de acuerdo a dos dimensiones básicas: a) El presidencialismo que asume una forma autoritaria, producto de las facultades consagradas en la Constitución Política y que por, le convierte en un presidente fuerte, y b) El presidencialismo que se fortalece aún más, producto de la práctica política en relación con los demás actores, es decir, aquellas facultades de las cuales el presidente se vale dada su

investidura y que Jorge Carpizo denominó "metaconstitucionales" (Carpizo; 1978:190). Este tipo de atribuciones presidenciales, se refieren a las que no están escritas en el texto constitucional pero prevalecen a partir de la relación del presidente con su partido y su gabinete.

Otro elemento a considerar en la estrategia metodológica, consistía en reconocer la importancia de la Constitución Política como el instrumento a partir del cual se ha valido el presidente para convertirse en legislador y orientar el rumbo de la transición. El texto constitucional se ha constituido en el mecanismo con el cual el presidente ha controlado las modalidades y los tiempos de la transición a la democracia. Por lo tanto, las reformas constitucionales se constituirán en el eje a partir del cual voy a indagar la modalidad del cambio político en México.

Desde una perspectiva jurídica, la Constitución Política define el funcionamiento de la Institución Presidencial, dado que el presidente está investido de una serie de competencias que determinan su margen de acción, por lo que desde el punto de vista constitucional, el presidente es un sujeto cuyo papel político está condicionado a través de reglas claramente preestablecidas. No obstante considerar que en algunas ocasiones, se produce una deformación en la práctica del sistema presidencial, pues la práctica política obliga al presidente en algunas ocasiones a conducirse más allá de lo que establece la constitución.

Para abordar la parte empírica del trabajo, he considerado estudiar únicamente las reformas constitucionales que han venido afectando la composición y funcionamiento del régimen político. Esto me permitirá evaluar el grado de democratización y el acotamiento del poder presidencial. Por supuesto, una parte importante será el estudio de las reformas que ha sufrido el Poder Ejecutivo; sin embargo, el fenómeno del acotamiento de poder presidencial, se explica en buena medida a partir de las reformas que han sufrido los poderes legislativo y judicial. Y es que justamente, algunas reformas constitucionales han desconcentrado y delegado facultades que antes eran atribución exclusiva de la presidencia, hacia

los poderes legislativo y el judicial. Por tanto, voy a considerar as reformas a estos tres órganos de poder público, pues a partir de la relación que se estableció entre ellos, se explicaba en buena parte el funcionamiento del régimen autoritario. Sin embargo, la lógica con la que se han venido desempeñado los tres poderes de 1997 en adelante, se ha venido transformando. Ha sido justamente la desconcentración de facultades por parte del ejecutivo, la que ha dado lugar a una complementación institucional y al acotamiento de su poder.

Otras reformas que se van a tratar, serán aquellas que han modificado la estructura y los procedimientos de los organismos electorales hasta llegar al actual IFE, dado que los alcances de las reformas electorales han permitido una composición plural en los órganos de poder político. En esta dimensión electoral, se incluyen reformas al Poder Judicial ya que una pieza central de los organismos electorales – el Tribunal Federal Electoral – ha sido incorporado precisamente al Poder Judicial de la Federación. Cabe aclarar que los efectos de las reformas electorales han incidido también en la composición y funcionamiento del Poder Legislativo. Anexo a este trabajo, se presenta un desglose de las reformas a la Constitución Política que en particular voy a abordar durante la investigación. En términos generales, considero las reformas constitucionales al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los organismos electorales y al Distrito Federal.

Una vez que se ha seleccionado las reformas constitucionales para este tipo de trabajo, se procederá a identificar la procedencia de las iniciativas, investigar a qué comisión fueron turnadas, así como el Diario de Debates, los Dictámenes, las fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación y el análisis de contenido de las reformas. Ello nos permitirá definir cómo se gestaron y aprobaron las iniciativas, es decir, como fueron los acuerdos y las negociaciones dentro del recinto legislativo para finalmente concretar las modificaciones al texto constitucional.

Las fuentes de investigación serán por tanto, de tipo bibliográfico, hemerográfico y documental. Estas técnicas de recopilación y de información me permitirán en primer lugar definir el contexto de coyuntura en que se procesan; para ello, voy a recurrir al análisis de las iniciativas. En segundo lugar, para determinar cómo se acordaron y negociaron las iniciativas, el Diario de Debates de las dos Cámaras legislativas nos permitirá indagar sobre ello. Y por último, el análisis del contenido de reformas nos permitirá definir cuáles han sido las modificaciones al texto constitucional.

Los documentos que se van a analizar para el estudio de reformas serán:

- a. Iniciativas de reforma
- b. Diario de debates
- c. Dictamen
- d. Diario Oficial de la Federación
- e. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
- f. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En lo que se refiere a las *definiciones tentativas de las categorías analíticas*, éstas son las principales de acuerdo a la temática de la investigación:

Para el caso del régimen político se incluyen las siguientes categorías:

Por **régimen político** se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, así como los valores que animan la vida de tales instituciones (Lucio Levi; 1976:1362)

Los **regímenes autoritarios** son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo)

ejerce el poder dentro de los límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles (Linz; 1976:133).

Por **democracia** se entiende un método o conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de decisiones políticas, es decir, de las decisiones vinculantes para toda la comunidad (Bobbio; 1976:449).

El **sistema presidencial** se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y estos no son responsables ante el parlamento (Duverger; 1962:319).

Para el caso de las transiciones políticas se incluyen las siguientes categorías analíticas:

Entendemos por **transición política** el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la elite en el poder por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a discusión, estén garantizadas por la constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana (O'Donnell y Schmitter; 1986:19).

La característica de las **transiciones a la democracia** de carácter reformista es que en su transcurso, las reglas del juego no están definidas. No solo se hallan en flujo permanente sino que además, son objeto de una ardua contienda, los actores luchan por definir las reglas y procedimientos cuya conformación determinará quiénes serán en el futuro los perdedores y ganadores (O'Donnell y Schmitter; 1986:20).

La **liberación política** es una estrategia que a pesar de abrir espacios de discusión y participación a la disidencia, busca prolongar la hegemonía del grupo

en el poder en condiciones que no le exigen rendir cuentas a la sociedad (O'Donnell y Schmitter;1986:89).

La **consolidación** democrática se da cuando la transición termina y la "anormalidad" (desacuerdo entre actores por la definición de reglas) ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles del gobierno (O'Donnell y Schmitter; 1988:105).

Otras características analíticas que se utilizarán son las siguientes:

Por la **legitimidad** se entiende el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza (Levi; 1876:862).

La legitimidad a su vez puede dividirse en dos categorías fundamentales:

- a. **Legitimidad por origen legal.**- Justifica el poder a partir de un procedimiento preestablecido por los actores sociales, vinculado generalmente con la expresión de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes (Crespo; 1999:155).
- b. **Legitimidad por gestión.**- Se fundamenta en el buen desempeño gubernamental para alcanzar las metas sociales básicas, como el desarrollo económico, la seguridad pública, la educación, el empleo y la soberanía nacional (Crespo; 1999:154).

El término **consenso** denota la existencia de un acuerdo entre miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de las comunidades y de los medios aptos para lograrlos (Sani; 1976:315).

La **descentralización política** consiste en la lucha por las autonomías locales, persiguiendo objetivos de democratización. Expresa una idea de derecho autónomo. Es una fórmula que contiene principios y tendencias, modos de ser de un aparato político (Roversi- Monaco; 1976:474).

Por **sistema electoral** se entiende desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el candidato o partido de su preferencia, según el cual los votos se convierten en escaños, además de que regulan este proceso mediante el establecimiento de la distribución en circunscripciones, la forma de la candidatura y los procesos de votación (. . .) se clasifican según dos principios: el principio de elección mayoritaria y el de representación proporcional (Nohlen, Dieter; 1994:34).

El **sistema de partidos** es la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos que contiene son los siguientes: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con grupos sociales, f) su actitud frente al sistema político (Nohlen, Dieter; 1994:38. Sartori, Giovanni; 1980:152).

El termino **constitución** designa un complejo de principios organizativos del ordenamiento estatal (Vergottoni, Giuseppe; 1976:323).

En el **proceso legislativo** moderno existen seis diversas etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia (García Maynez, Eduardo; 1992:53).

Por su parte, la **legislación** se define como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes (García Maynez, Eduardo; 1992:52).

1.6 ANEXO

REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DURANTE EL PERIODO 1976-2000 CONTEMPLADAS PARA LA ELABORACION DE LA INVESTIGACION.

JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)

1. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

(no. reformas: 10)

Se modifica composición de la Cámara de Diputados / se faculta al Congreso de la Unión para investigar sobre el funcionamiento de los órganos descentralizados / se faculta al Congreso para legislar sobre el D.F. Arts. 52, 73, 74, 93.

2. REFORMAS ELECTORALES

(no. reformas: 7)

Se reglamenta la participación de partidos / se amplía la representación de minorías / nueva distribución de distritos electorales uninominales / se concede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia / se crea el Colegio Electoral como órgano calificador de elecciones. Arts. 41, 53, 54, 60 (en dos ocasiones), 76 y 115.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)

1. REFORMAS ELECTORALES

(no. reformas: 6)

Nueva conformación del Congreso: 300 diputados por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional / para los 200 diputados de representación proporcional se constituyen 5 circunscripciones

electorales plurinominales en el país / limitación de mayorías parlamentarias / nueva conformación de la Cámara de Senadores / facultad calificadora del Colegio Electoral. Arts. 52, 53, 54, 60 y 77.

2. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

(no. reformas: 3)

Aumento de atribuciones a la comisión permanente / Se instrumenta la representación de la diversidad de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados. Art. 65.

3. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO

(no. reformas: 1)

Se faculta al presidente para remover a su gabinete y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. / dirigir la política exterior /celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado. Art. 89.

CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)

1. REFORMAS ELECTORALES

(no. reformas: 11)

Equidad de recursos a partidos / la calificación de elecciones es por vía jurisdiccional / nueva composición de la Cámara de Senadores / se crea el IFE / La Cámara de Diputados es la facultada para calificar la elección presidencial. Arts. 41, 54, 56, 60, 63, 73, 74.

2. REFORMA AL PODER LEGISLATIVO

(no. reformas: 4)

Se faculta a la Cámara de Senadores para nombrar y remover al jefe del D.F. Art. 76.

3. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO

(no. reformas: 1)

Se faculta para remover al Procurador General de la Republico Art. 89

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON (1994-1997)

1. REFORMAS ELECTORALES

(no. reformas: 3)

Consolida autonomía del IFE / se modifica la integración del Consejo General. Arts. 35, 36, 41, 74, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110 y 111.

2. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

(no. reformas: 3)

Se modifica la composición de la Cámara de Senadores / se modifica el numero de diputados por partido / el Senado ratifica los nombramientos del Poder Judicial Arts. 54, 56, 60, 74, 73 y 76.

3. REFORMAS AL PODER JUDICIAL

(no. reformas: 9)

Se incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial / lo faculta para calificar los procesos electorales. Arts. 94, 111, 116 y 122.

4. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO

(no. reformas: 2)

Se le faculta para remover a su gabinete / faculta a las Cámaras para citar miembros del gabinete. Arts. 89 y 93.

OBSERVACION: Incide en el régimen institucional del régimen político.

5. REFORMAS AL D.F.

(no. reformas: 3)

Se elige Jefe de Gobierno del D.F. por votación universal / se crea la Asamblea Legislativa / se amplían sus facultades / se elegirán por votación universal para el año 2000 a los titulares de las demarcaciones territoriales. Arts. 116, 73 y 122.

MARCO TEÓRICO

TITULO DE LA INVESTIGACIÓN:

**TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: EL PAPEL
DE LA PRESIDENCIA Y LAS REFORMAS ELECTORALES,
1977-2000**

2.- LAS TRANSICIONES POLÍTICAS.

2.1 LOS RÉGIMENES POLÍTICOS.

De acuerdo a la teoría sobre transiciones políticas, el concepto de transición a la democracia se constituye en una variable que permite explicar el reemplazo de un gobierno autoritario por la instauración de una forma de gobierno democrática. Cabe considerar en primer lugar, que una transición política indica que un régimen político experimenta una transformación en lo que refiere a sus reglas, métodos, procedimientos e instituciones. Sin embargo, el concepto de transición política deja abierta la posibilidad de que un régimen político pueda convertirse en cualquiera de las siguientes modalidades: una democracia puede transformarse en un autoritarismo o incluso, en un totalitarismo, o bien, un régimen autoritario o totalitario puede transformarse a su vez en una democracia. La transformación de los regímenes políticos es tan variable, que para clasificarlos se requiere identificar cuál es el punto de partida, así como las características de la instauración del nuevo régimen.

Durante una transición política hay un elemento que sustancialmente se transforma: el régimen político. Si partimos de este hecho, podemos suponer entonces que aquello que se mantiene en permanente flujo durante este proceso de transformación son las reglas, los métodos, los procedimientos y las instituciones que conforman dicho régimen. Por lo tanto el carácter, la composición y el funcionamiento de un régimen político se transformarían en la medida en que sus componentes sean sustancialmente modificados.

Por lo tanto, será necesario describir lo qué es un régimen político y cuáles son sus componentes, para luego explicar cómo éstos se transforman dando paso así, a la transición política en cualquiera de sus modalidades.

Un régimen político es básicamente una forma de gobierno, su estudio ha sido abordado desde la antigua Grecia hasta nuestros días; la primera clasificación sobre las formas de gobierno la concibió Aristóteles en su obra *La Política*. Para éste, existían básicamente tres formas de gobierno; la monarquía, la aristocracia y la democracia (Aristóteles; 1967: 221). Esta clasificación hace referencia básicamente al número de gobernantes y no así, a las reglas de funcionamiento del régimen político. La monarquía es el gobierno de una sola persona, en la aristocracia el gobierno está en manos de un pequeño grupo de personas, mientras que la democracia se constituye en el gobierno de la mayoría.

Posteriormente, aparece la clasificación de Montesquieu en la obra *Del espíritu de las leyes* en donde se encuentran las siguientes formas de gobierno: monarquía, república y despotismo (Montesquieu; 1971:8). Esta clasificación a diferencia de la Aristotélica, pone más énfasis en las reglas de funcionamiento. Para Montesquieu, el principio que mueve a estos gobiernos es distinto: la monarquía se funda en la virtud, la república en el honor y el despotismo en el temor (Montesquieu 1971:20)

Por su parte, el enfoque sociológico ha contribuido a la clasificación de los regímenes políticos a partir de su sistematización mas solida. Por un lado esta el criterio del materialismo histórico, cuyos tipos fundamentales corresponden a las diversas fases de la evolución del modo de producción. Este enfoque sugiere que en la medida en que se explica el nexo de condicionamiento que liga la superestructura política con la estructura social, es posible concebir tres tipos de régimen: el esclavista, el feudal y el capitalista (Engels; 1997:141). Este enfoque hace alusión concretamente, a las formas de dominación de acuerdo a los modos de producción que Marx concibe a través del proceso histórico. Estos periodos, pueden considerarse no solo como regímenes, sino también como ya se dijo, formas de dominación o modos de producción.

Por otro lado, está el criterio de la razón de Estado, éste nos indica que la configuración de los regímenes políticos depende del orden que asume la relación entre partidos, es decir, el sistema de partidos. En opinión de Maurice Duverger, "el desarrollo de los partidos políticos ha hecho romper los cuadros de las viejas clasificaciones políticas inspiradas en Aristóteles o en Montesquieu" (Duverger; 1951:418). Duverger reconoce básicamente dos tipos de regímenes políticos: la democracia liberal y los autoritarismos, dentro de los autoritarismos distingue entre los regímenes socialistas y las dictaduras conservadoras. El criterio para distinguir tanto a la democracia como el autoritarismo, es que la primera se caracteriza por el pluralismo y la renovación regular de los gobernantes por medio de elecciones libres, mientras que los autoritarismos son un sistema monolítico donde los gobernantes no pueden ser removidos del poder por medios legales.

Una posterior contribución a las formas de gobierno es la de Juan Linz. A partir de la división entre regímenes democráticos y no democráticos, Linz distingue dentro de la última categoría la diferencia entre autoritarismo y totalitarismo, dando paso así, a una sistematización más detallada de los regímenes políticos que la concebida por Duverger. Para Linz un régimen autoritario se caracteriza a partir de tres variables: 1) el grado de pluralismo político (del monismo al pluralismo limitado), 2) el grado de participación real de una población (de la movilización a la despolitización), 3) el grado de ideologización (de la existencia de simples actitudes mentales a la centralidad de la ideología) (Linz, 1975:175). Para Linz una característica de un régimen autoritario es que "se distingue por un pluralismo limitado y no responsable; por una baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; no tiene una ideología compleja y articulada, sino tan sólo algunas actitudes mentales características; en ellos, un líder, mas raramente un grupo pequeño, detenta el poder y lo ejerce dentro de límites formalmente mal definidos pero suficientemente claros" (Linz, Juan; 1964:255).

A su vez, la forma de gobierno totalitaria se distingue por las siguientes características: a) una ideología desarrollada y articulada que se encuentra tanto en el nivel de la comunidad política como en las normas y estructuras de la autoridad del régimen, b) un partido único muy desarrollado y otras organizaciones que mantienen a la comunidad política en un estadio de movilización política continua, c) todo el poder en manos de un individuo o de un pequeño grupo no responsable ante los demás, d) un estado de subordinación de los militares, a diferencia de otros regímenes no democráticos y e) una práctica de terror y represión que golpea también dentro de la élite dominante y sanciona incluso a oponentes que sólo lo son de modo potencial (Morlino, Leonardo; 1980:101).

Dos de las diferencia más distintivas entre autoritarismo y totalitarismo son las siguientes: lo que se contrapone a los regímenes autoritario son todos los sistemas monopartidistas con una elevada movilización política, así como el grado de movilización política de la sociedad (mientras que en el autoritarismo la movilización es baja, en el totalitarismo es muy elevada).

Incluso atendiendo la tipología de partidos de Giovanni Sartori, podemos mencionar que el régimen político determina en gran medida al sistema de partidos. Bajo un régimen totalitario se conforma un sistema de partido único, y significa exactamente lo que dice "solo existe, y solo permite que exista, un partido. Esto se debe a que ese partido veta de *jure* como de *facto*, todo tipo de pluralismo de partidos" (Sartori; 1976:263). Por su parte, el tipo de sistema de partidos que asume generalmente un régimen autoritario, Sartori lo denomina como hegemónico, aun cuando el régimen permite la existencia de una periferia de pequeños partidos secundarios, no existe la competitividad partidista y por lo tanto el poder no está en juego. "No solo no se produce de hecho la alternación, no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder" (Sartori; 1976:276).

En lo que respecta al concepto de democracia, ésta se considera un "método o conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de decisiones políticas, es decir, las decisiones vinculantes para toda la comunidad (Bobbio; 1976:449). Esta definición hace referencia en concreto, a la denominada democracia procedimental, cuya atención principal se centra en el método para acceder al poder, así como la forma de su ejercicio. Y es que una característica distintiva de la democracia del siglo XX es que se le considera básicamente como un procedimiento para la selección de candidatos.

Por su parte, Robert Dahl designa con el término de *poliarquía* a los regímenes democráticos para eliminar el término "democracia" cargado de connotaciones de valor, y como tal, proclive a utilizarse indistintamente. Dahl define la poliarquía como "regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativo a la vez que francamente abiertos al debate público (Dahl; 1971:18). La caracterización que elabora Robert Dahl sobre el gobierno democrático "se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos, (...) la democracia designa el sistema político que cuenta con disposiciones para satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos" (Dahl; 1971:13).

Otra contribución a la teoría de la democracia que resulta significativa, es la de Anthony Downs. Más que una caracterización del gobierno democrático, Downs enumera las condiciones necesarias y suficientes que requiere un régimen para ser considerado como democrático; condiciones que a su vez, hacen también alusión al tipo de democracia procedimental. Las condiciones que se enumeran son las siguientes:

- 1.- Se designa mediante elección popular un solo partido (o coalición de partidos) que maneje el aparato de gobierno.

- 2.- Dicha elección se repite en intervalos regulares, cuya duración no puede alterar por su cuenta el partido en el poder.
- 3.- Todos los residentes de la sociedad gozan de plenas facultades psíquicas y, de acuerdo con las leyes del país, pueden votar en todas y cada una de las elecciones.
- 4.- Cada votante puede emitir un voto, y solo uno en cada elección.
- 5.- El partido (o coalición) que cuente con el apoyo de la mayoría de los votantes tiene derecho a asumir el poder hasta las siguientes elecciones.
- 6.- Los partidos que pierden en unas elecciones nunca tratan de impedir por la fuerza o por los medios ilegales que el partido que gane se haga cargo del poder.
- 7.- El partido en el poder nunca trata de restringir las actividades políticas de los ciudadanos o de los demás partidos mientras estos no intenten derribar el gobierno a la fuerza.
- 8.- En cada elección son dos o más partidos que compiten por el control del aparato de gobierno (Downs; 1957:26).

Llama particularmente la atención que el trabajo de Downs *Teoría Económica de la democracia* escrito en 1957, haya sido el primero en enumerar las características que en la práctica distinguen a la democracia. Posteriormente aparecerán otros trabajos influenciados por Downs, que van a considerar las condiciones necesarias y suficientes del gobierno democrático. Lo que interesa subraya es que Downs es el primero en hacerlo.

Hacia 1962, Giovanni Sartori elabora su *Teoría de la democracia* en donde agrega otros requisitos para la democracia; entre ellos, la existencia de una opinión pública, la formación de opiniones, el consenso, la participación y el referéndum (Sartori; 1962:116-162). Al considerar estos requisitos, Sartori alude concretamente a la dimensión participativa, pues enfatiza sobre el relevante papel de la sociedad civil en las democracias.

Una aportación más para enumerar los requisitos de la democracia aparece en 1971 con el ya mencionado trabajo de Robert Dahl *La Poliarquía*. En dicho estudio, se agregan dos dimensiones que un régimen democrático debe garantizar a sus ciudadanos: a) el derecho a participar en las elecciones y en el gobierno y b) el acceso al debate público (Dahl; 1971:15). De acuerdo a Dahl, un gobierno tiende a ser más representativo cuando garantiza al mayor número posible de sus ciudadanos estos dos derechos. En Dahl se anuncia una vez más la dimensión participativa que debe caracterizar a toda democracia; incluso, la participación en Dahl no solo se limita al procedimiento de elección de gobernantes, sino a un alcance mayor como influir en las decisiones del gobierno, lo cual supone una sociedad civil potencialmente activa y con instituciones de carácter altamente representativo.

Para 1987, David Held menciona en su trabajo *Modelos de democracia*, los que han de considerarse como supuestos comunes de la teoría de la democracia, estos son: a) la existencia de un pueblo en un territorio delimitado, b) ciudadanos votantes, c) responsabilidad de quienes adoptan la decisión de los votantes, d) decisiones/políticas/programas, e) líderes responsables que toman decisiones. A partir de estos supuestos, se establece según Held, una relación simétrica y congruente entre los que adoptan las decisiones y los receptores de las decisiones políticas. (Held; 1987:361)

Hacia 1994, Samuel Huntington enumera en su trabajo *La tercera ola* las variables independientes que se deben considerar en una democracia: a) *nivel elevado de riqueza*, b) *economía de mercado*, c) *un alto nivel de alfabetización y educación*, d) *pluralismo social*, e) *expansión de la participación política*, f) *bajos niveles de violencia civil*, g) *tradición de tolerancia y compromiso*, h) *tradición de respeto por la ley y los derechos individuales*, i) *homogeneidad social (étnica, racial, religiosa)* (Huntington;1994:46-47). Sin embargo, Huntington considera que no existe una variable común, independiente y universal que permita explicar el desarrollo político para todos los países, dado que las modalidades de los procesos políticos

difieren en cada caso. Por lo tanto Huntington prefiere enumerar una serie de variables independientes que pueden considerarse como condiciones para la práctica de la democracia.

Como puede notarse, el concepto de democracia ha sido objeto de un diverso tratamiento tanto para definirla como para enumerar sus requisitos. El concepto ha sido desarrollado originalmente por la filosofía política, mientras que en la época moderna, con el establecimiento y desarrollo de la ciencia política, el tratamiento que ha recibido dicho concepto ha sido objeto de una sistematización, con el fin de precisar su significado. Al parecer, durante su origen, la democracia se concibió como una forma de gobierno al igual que la aristocracia y la tiranía, es decir, una forma de organización política; y aunque la democracia moderna es también una forma de gobierno, particularmente en el siglo XX los teóricos que han desarrollado el concepto han situado a la democracia como un método a partir del cual se procede para conformar una determinada forma de organización política caracterizada por las siguientes variables:

- a) Existencia de una cultura política
- b) Participación
- c) Representatividad
- d) Procesos electorales periódicos, ininterrumpidos y limpiamente administrados
- e) Alternancia partidista
- f) Equilibrio de poderes entre los órganos de gobierno.
- g) Debate público

Entre estas consideraciones, se puede afirmar que el principal criterio que tiene que cumplirse es la celebración de procesos electorales periódico e ininterrumpidos. No todas las democracias occidentales cumplen los requisitos enumerados, pero conforme los gobiernos democráticos definen y adecuan los métodos y procedimientos de las instituciones democráticas, éstas variables se

van apareciendo gradualmente y se constituyen en indicadores que pueden incluso medir el grado de democracia de un sistema político.

Una vez que se ha definido a las tres formas de gobierno más representativas del siglo XX la democracia, el autoritarismo y el totalitarismo, a continuación se definirá lo que es un régimen político.

De acuerdo a Lucio Levi, se trata de “el conjunto de reglas de las instituciones que regulen la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (Levi; 1976:1362). Esta definición considera los componentes de un régimen político: las reglas (que se refiere a la dimensión normativa que da forma al diseño constitucional), las instituciones (que son básicamente los órganos de poder político) y los valores (que dan forma al sistema cultural que predomina dentro del régimen político).

Una consideración más, es la de Leonardo Morlino quien considera que el régimen político se compone de cuatro elementos: 1) las ideologías, valores y creencias, que influyen en las estructuras de autoridad, 2) las normas o reglas del juego, que son procedimientos formalizados que sirven para la resolución pacífica de los conflictos políticos, 3) estructuras de decisión, que distribuyen costos y beneficios entre la sociedad y, 4) las estructuras de coacción, las cuales fuerzan a la obediencia (Morlino, Leonardo; 1980: 46). Estos componentes que menciona Morlino hacen referencia al igual que en el caso de Lucio Levi, a las reglas y a las instituciones como componentes básicos del régimen político. Sin embargo, al introducir las ideologías y las creencias (Levi también considera los valores), se hace mas explicito un elemento adicional a considerar: la cultura política.

Una definición mas del régimen político la encontramos en Maurice Duverger; para éste, se trata de “un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y en un momento dado” (Duverger; 1955:65). Una característica fundamental para Duverger, es que existe una estrecha interdependencia entre todas las

instituciones de un mismo régimen con respecto a la ideología, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. Por lo tanto, reglas, instituciones y cultura política se condensan para conformar un régimen político.

Se puede considerar entonces al régimen político, como el conjunto de instituciones que tienen una estrecha relación con el poder político, tanto en lo que se refiere al acceso del poder como ejercicio del mismo; así como las reglas que definen los procedimientos con los que se operan dichas instituciones.

En todo régimen existen por lo tanto, tres componentes básicos: las reglas, las instituciones y la cultura política. Entre reglas e instituciones se establece una relación de causalidad, debido a que el orden constitucional, determina el diseño de las instituciones. Mientras que los valores se consideran parte de la tradición y las creencias, pero repercuten en el régimen político en el sentido de que dan forma al tipo de cultura política que predomina entre sociedad civil, instituciones y gobierno.

2.2 LAS TRANSICIONES POLÍTICAS

Las transiciones políticas es un concepto general, pues considera un proceso de cambio o bien, una transformación de régimen, que si bien no especifica la modalidad que asume el cambio, se usa para designar una transformación en el nivel de institución del poder político. En palabras de José Antonio Crespo "el proceso de transición política es aquel en el cual las reglas del juego del régimen vigente han dejado de operar y ser acatadas por los actores, pero no ha sido definido y aceptado un nuevo conjunto de reglas" (Crespo; 1999:20). Por lo tanto, se puede afirmar que mientras no exista pleno acuerdo sobre la forma en que va a operar un nuevo régimen en lo que se refiere a sus procedimientos, métodos, reglas e instituciones, se puede afirmar que se está en medio de la transición, pues el paso de un régimen a otro permanece indefinido. "Hablar de una transición política en general deja abierta la posibilidad de que se pase de un autoritarismo a otro con distintas características o signo ideológico, incluso que se vaya de una democracia a un autoritarismo" (Crespo; 1999:19).

Otro autor que describe el caso específico de una transición que va de una forma de gobierno democrática a una autoritaria, es el trabajo del politólogo español Juan Linz *La quiebra de las democracias*. Aunque se trata de un estudio que aborda una modalidad específica (transición de democracia a autoritarismo), su estudio considera algunos factores de la transición política propiamente. Según Linz, los aspectos que contribuyen a las crisis de régimen que desemboca en transición política se atribuyen a "la incapacidad del gobierno de resolver problemas para los cuales las oposiciones desleales se ofrecen como solución, son el resultado de una falta de eficacia o efectividad de los gobiernos sucesivos al enfrentarse con serios problemas que requieren soluciones inmediatas" (Linz, 1987:93). Linz identifica las diferentes fases que se presentan en toda transición política: a) la pérdida de poder (que puede manifestarse a través de medios violentos o pacíficos y significa la caída del antiguo régimen).

b) el vacío de poder (que es justo el momento de la transición, aunque el término "vacío de poder" hace referencia en concreto a una situación de ingobernabilidad).
c) toma del poder (que se refiere al momento de la instauración de un nuevo régimen). Estas tres fases deben presentarse para considerar que efectivamente un régimen ha experimentado una transición política.

Otro concepto de transición política es el de Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. Esta definición es quizá la más aceptada dentro de la literatura sobre transiciones políticas. Se define como "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro" (O'Donnell y Schmitter; 1986:19). Al describir la transición como "un intervalo", supone que hay un punto de partida, así como un punto de llegada. El punto de partida indica el momento en que comienza la transformación del régimen, el intervalo es el momento de la transición y el punto de llegada se refiere a la instauración.

O'Donnell y Schmitter hacen énfasis en un particular aspecto, que las reglas con las que va a operar el nuevo régimen son motivo de redefinición entre los actores políticos involucrados en el proceso de transición. "Lo característico de las transiciones es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No solo se hallan en flujo permanente sino que además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no solo por satisfacer sus intereses inmediatos,(...) sino también por definir las reglas y los procedimientos cuya configuración determinara probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores" (O'Donnell y Schmitter; 1986:19-20).

Otra contribución significativa al concepto de transición política es la de Leonardo Morlino. Una característica distintiva en las transformaciones de los regímenes según Morlino, es que los aspectos esenciales de las nuevas instituciones resultan ser diversas a las anteriores. Morlino no utiliza el término "transición política" sino "transformación de régimen". Su definición consiste en "un cambio fundamental que comporta el cambio de un régimen a otro cuyas características esenciales son

palmariaamente diversas" (Morlino; 1980:104). La transformación de régimen alude explícitamente al cambio en el procedimiento de las instituciones de poder político, mientras que el concepto de transición política es mas general y abarca los distintos niveles del sistema político, incluyendo a los partidos políticos, la estructura de gobierno y la sociedad civil.

Si bien en el concepto de transición política es posible definir las secuencias del cambio político, el concepto de transformación de régimen resulta igualmente útil para efectos de ésta investigación, pues hay básicamente dos cuestiones fundamentales que Morlino atiende, y que son centrales para los objetivos de mi investigación. Por un lado, se pregunta *cuánto* puede cambiar un régimen, para ello, responde que en la medida en que los aspectos más esenciales del régimen se transformen, se puede medir el grado de transformación.⁵ La segunda dimensión que Morlino atiende, se refiere al *cómo* cambian los regímenes políticos. Las variables que contempla se presentan en forma de dicotomías y son cuatro a saber: a) continuo-discontinuo; b) acelerado-lento; c) pacifico-violento; d) interno-externo (Morlino; 1980:105).

El primer caso, se refiere a la capacidad de adaptación para el cambio que puede tener un régimen. Si la transición es continua, ello se debe a que el régimen ha mostrado capacidad de adaptación y flexibilidad con respecto al cambio, si la transición es discontinua, significa que se puede llegar a un momento de la transición en donde no existen condiciones para continuar con la transformación, rompiéndose así, con la continuidad del proceso.

La segunda variable lentitud-velocidad, se refiere al periodo de tiempo que puede durar la transición. En este sentido, la velocidad del cambio obedece en gran

⁵ Lo que Morlino identifica como los aspectos más esenciales del régimen es lo que en este trabajo se ha denominado como instituciones de poder político y las reglas de operación con las que procede el régimen.

medida a la voluntad y compromiso que asuman los actores políticos para emprender el reemplazo del régimen.

La tercera variable, transición violenta-pacífica, indica que los métodos para derribar al antiguo régimen y la instauración de un nuevo pueden variar. Si la transición se lleva a cabo por medio de elecciones limpias, competitivas, transparentes y confiables, el reemplazo en el poder tendrá lugar en forma pacífica. Por el contrario, el recurso de la violencia implica cualquiera de las situaciones siguiente: tumultos, conspiraciones, guerras internas, motines, rebeliones de militares contra las autoridades y golpes de estados. Al respecto, Morlino agrega: "conviene observar que la ausencia o presencia de violencia no son por si sola las únicas condiciones, ni se cuentan entre las condiciones esenciales del cambio de régimen. Una transición puede darse con independencia de cualquier utilización de la violencia" (Morlino; 1980:107).

La última variable que Morlino considera es el origen externo-interno de las transiciones. Esta variable se refiere a la intervención de alguna potencia externa, que influye en forma directa en el cambio de régimen. Se trata de transformaciones políticas dirigidas e impuestas desde el exterior. "La variable internacional ha desempeñado de ordinario, un papel más o menos amplio, en la mayoría de las transiciones de régimen" (Morlino; 1980:110).

Lo que en realidad parece preocuparle a Morlino es como debe conservarse un régimen para sobrevivir. Dicho en términos sistémicos, como un régimen puede alcanzar la refuncionalización o eficacia sobreponiéndose a perturbaciones a las que siempre está expuesto. Para Morlino, la instauración y la consolidación consideradas como las dos últimas fases de la transición, hacen referencia más bien a los mecanismos mediante los cuales los regímenes políticos se sirven para refuncionalizarse. Pareciera que para Morlino es más correcto hablar de refuncionalización de régimen que propiamente de transición política.

3. PROCESOS PARA LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, SISTEMAS PRESIDENCIALES Y CONSTITUCIONALISMO.

3.1 LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

Ahora se analizará y definirá el concepto de transición democrática, así como sus características y modalidades del proceso. Posteriormente el análisis se centrará en el concepto sobre sistema presidencial, criterios para su definición y sus características. Por último, consideramos la teoría constitucional con el objeto de destacar la importancia de los textos constitucionales en la construcción de regímenes democráticos. Por lo que voy a definir las dimensiones y presupuestos básicos que van a orientar esta investigación, dado que entre los tres temas se establece una relación de causalidad. La transición a la democracia es el escenario a partir del cual se desarrolla la problemática de este trabajo, dicha transición tiene varios efectos en el régimen político, el efecto que he elegido es la adecuación y refuncionalización del sistema presidencial, sin embargo, la condición que se requiere para que se produzca ésta adecuación y refuncionalización, son las reformas constitucionales. Por lo tanto, será necesario definir teóricamente cada uno de los preceptos.

En lo que se refiere específicamente a las transiciones que van del autoritarismo a la democracia, es justamente donde se ha producido el mayor número de estudios. La causa de ello, obedece a que ha sido mayor el número de países que han transformado sus regímenes políticos bajo esta modalidad, sobre todo, en el último cuarto del siglo XX. Estos procesos democratizadores fueron denominados por el autor Samuel P. Huntington como "la tercera ola", debido a que en treinta países de Europa del Sur, Latinoamérica, Asia, Europa del Este y África se presentó el fenómeno de la democratización.

De acuerdo a Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, las transiciones a la democracia obedecen a modalidades distintas. Sin embargo, una sustancial aportación identificar a las transiciones democráticas como un proceso que se compone de tres momentos: la liberalización, la democratización y la consolidación.⁶ Identificar la liberalización como el primer momento de las transiciones a la democracia, significa reconocer que un gobierno autoritario comienza por conceder una apertura que tiene por objeto flexibilizar la rigidez con la que se conduce, para posteriormente emprender una real y firme democratización, que ya no se constituye como una simple apertura, sino que por el contrario, los procedimientos con los que se conduce un gobierno autoritario son reemplazados por otros cualitativamente distintos.

La liberalización puede concebirse como una estrategia política implementada al interior de una élite gobernante. Si bien la mayoría de las experiencias de liberalización pueden considerarse como el primer paso para democratizar un régimen, en otras situaciones pueden concebirse como una estrategia para la relegitimación de los autoritarismos o bien, puede resultar un mecanismo que intente otorgar una apariencia democrática, prologando indefinidamente la democratización. Es decir, la liberalización puede concebirse como un verdadero intento por democratizar un régimen, o simplemente puede constituirse en una apertura limitada.

En palabras de O'Donnell y Schmitter, la liberalización "es un proceso que vuelve efectivo ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceros" (O'Donnell y Schmitter; 1986:20). Se trata básicamente del reconocimiento de ciertos derechos políticos, los cuales tenían un alcance limitado para con la sociedad civil (característica distintiva de los autoritarismos), y que en un

⁶ No en todos los casos de transición a la democracia se presentan los tres momentos, sin embargo, esta clasificación permite sistematizar las fases de algunos procesos democratizadores.

momento determinado, no solo se reconocen sino que se amplían. La liberalización se caracteriza entonces, por la apertura de ciertas garantías individuales. Sin embargo, esto se constituye apenas un primer paso para la democratización, cuyo alcance va mas allá del reconocimiento del derechos sociales, éste reconocimiento es apenas la primera condición que requiere toda democratización. Aunque la liberalización no es una condición necesaria y suficiente para la democratización, ésta puede alcanzarse sin haber experimentado previamente la liberalización.

En el caso de la democratización, por ésta se entiende de acuerdo a O'Donnell y Schmitter como "un proceso en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas de modo de incluir individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (O'Donnell y Schmitter; 1986:22-23). Un aspecto central para O'Donnell y Schmitter, es que durante el proceso de transición tanto en la liberalización como en la democratización, hay algo que debe quedar plenamente garantizado y reconocido: el derecho a la participación política. La participación es un criterio básico que se ha considerado en este trabajo para considerar un gobierno democrático.

Jhon Rawls afirma que toda democracia constitucional debe satisfacer el principio de representación, al respecto afirma que "todos los adultos responsables, tienen derecho a tomar parte en los asuntos políticos, y el precepto de un elector voto, es respetado en lo posible. (...) Hay firmes protecciones constitucionales para ciertas libertades, especialmente para libertades de opinión y de reunión, y para la libertad de formar asociaciones políticas. Está reconocido el principio de oposición, la colisión de creencias políticas, y las de los intereses y actitudes que los influyen, son aceptadas como condición normal de la vida humana (...) Sin la concepción de la oposición leal y una concepción a las normas constitucionales

que la definen y la protegen, la política de la democracia no puede ser adecuadamente dirigida hacia una larga existencia" (Rawls; 1971:257). De acuerdo a Rawls, el principio de la participación – incluso aquella que produce conflicto y no consenso – se concibe como una característica natural en un sistema democrático.

Un estudio más sobre democratizaciones es el de Samuel P. Huntington, quien en base a una clasificación temporal de las transiciones a la democracia, definió con el término "*ola democratizadora*" a los procesos que experimentaron cierto número de países durante un periodo determinado.

Huntington identifica tres olas de democratización, estas olas son seguidas por una serie de "*contraolas*" que son a su vez, olas inversas en las que algunos países que previamente habían hecho la transición hacia la democracia, sufrieron una reconversión en dirección no democrática, una especie de reinstauración autoritaria.

En un nivel simple, Huntington establece que la democratización implica al menos tres momentos: 1) el fin de un régimen autoritario, 2) el establecimiento de un régimen democrático y 3) la consolidación del régimen democrático (Huntington; 1994:45). Al igual que O'Donnell y Linz, Huntington concibe las transiciones como un proceso que se compone de varios momentos.

Como ya afirmé, el tipo de democracia que se ha practicado en el siglo XX, es el tipo de democracia procedimental. Sobre este punto, Huntington considera que existe un criterio básico para considerar que efectivamente, un régimen político se está democratizando: "la selección de un gobierno a través de unas elecciones abiertas, competitivas, completamente participativas y limpiamente administradas" (Huntington; 1994; 110). Una vez más, el procedimiento para que se produzca la alternancia tiene un papel central, pues las elecciones han demostrado ser el método más adecuado para la selección de candidatos, así como para remover

gobiernos. Si éste procedimiento no se garantiza, no hay formalmente una democracia.

Se puede, por lo tanto considerar a las democratizaciones como un proceso de transición que se compone de varios momentos. El punto de partida de una transición democrática es la crisis de un gobierno autoritario. Se ha mencionado, que las causas de esta crisis tienen su origen básicamente en la pérdida de legitimidad y en el alto costo que trae consigo la represión. La ausencia de legitimidad no significa necesariamente que un régimen autoritario se conducirá irremediabilmente hacia la democracia o se colapsará, por el contrario, la elite en el poder puede implementar distintas estrategias destinadas a buscar la relegitimación. Los mecanismos para reforzar un régimen autoritario bien pueden funcionar, pero si la inercia democratizadora que imprimen los sectores reformistas del régimen o las fuerzas opositoras, cuentan con el apoyo de algunos sectores sociales, la democratización resultará inevitable. Por ello, habría que considerar a las crisis de régimen como un factor que origina una transición democrática, pero una crisis no garantiza necesariamente que devendrá en una democratización.

Por otra parte, la liberalización política puede tener tres implicaciones: una, es la relegitimación del gobierno autoritario, mediante mecanismos que aparentan ser democráticos, como lo es el reconocer legalmente a partidos políticos opositores, ampliar el derecho al voto a sectores sociales antes excluidos y promover procesos electorales abiertos. Sin embargo, al no conceder condiciones que garanticen la competitividad partidista, y por consecuencia, imposibilitar la alternancia,⁷ se considera entonces que no hay democratización, sino apenas un parcial reconocimiento a la participación, sin que el poder político se ponga en disputa. Esto último, no puede considerarse como una verdadera democratización,

⁷ Aunque en rigor la alternancia partidista se considera una condición necesaria pero no suficiente de la democracia.

sino más bien se trata de un mecanismo implementado al interior de una élite, con el objeto de recuperar la legitimidad perdida. Este puede ser el caso de los autoritarismos de la Europa del Este, quienes utilizaban invariablemente las elecciones como mecanismo para renovar a sus dirigentes, pero sin modificar en absoluto el tipo de régimen.

Una segunda implicación de la liberalización política, es que puede tener verdaderas intenciones democráticas, pero al no contar el régimen con las condiciones legales e institucionales necesarias, la liberalización corre el riesgo de constituirse en una simple apertura político-institucional pero sin posibilidades de emprender las reformas que se requieren para impulsar una democratización. Este es el caso de las transiciones que se prolongan indefinidamente, pues a pesar de que existe buena voluntad por parte del sector reformista, no es posible emprender cambios constitucionales, pues es mayor el bloque que no desea el cambio. En esta situación, la liberalización puede durar un tiempo considerable constituyéndose tan sólo en una apertura, pero sin emprender una efectiva democratización. América Latina ofrece un buen ejemplo de estos casos, en donde a pesar de haber emprendido procesos democratizadores, el momento de la consolidación se ha retardado en algunos países como Chile y México.

Una tercera implicación se presenta cuando la liberalización de un régimen autoritario permite una apertura político – institucional hacia la oposición, y ésta se desarrolla inmediatamente, dando paso simultáneamente a la democratización. En estos casos, la voluntad de los actores políticos para transformar el régimen es incondicional, y por lo tanto, la transición no suele demorarse mucho. La muerte del dictador Franco en España, fue seguida por un nuevo pacto entre los principales actores políticos, propiciando la consolidación democrática en un tiempo relativamente corto.

Se ha mencionado que el segundo momento del proceso de transición es la democratización, y se caracteriza por el arreglo y la negociación entre actores

políticos para determinar las reglas con las que va a operar el nuevo régimen. Una vez que se acuerda el nuevo arreglo institucional, se procede a reformar la constitución, sobre todo en lo que se refiere a la composición y funcionamiento de los órganos de poder político. En el caso de los sistemas presidenciales, se refuerza el equilibrio de poderes, en el caso de los totalitarismos se suprime la figura del dictador y las fuerzas militares asumen un rol menos preponderantes.

Por último, considerar el problema de la consolidación como la tarea inmediata de las transiciones – particularmente las de América latina -, implica que las asignaturas pendientes en el funcionamiento del nuevo régimen no han sido del todo completadas. Entre estas asignaturas, se ha hecho énfasis en la importancia de eliminar los enclaves e inercias autoritarias, lo cual ha resultado un paso costoso y prolongado para los regímenes de América Latina. Y es que efectivamente, al superarse los rezagos autoritarios se producen las siguientes situaciones: 1) Un efectivo equilibrio de poderes (que implica eliminar toda supremacía presidencial o de un actor político en particular), 2) el llamado a cuentas de un gobernante por la vía legal (implica que ninguna persona puede ejercer su voluntad por encima de los demás y que esta sujeto a rendir cuentas sobre la forma en que procede).

Estas son algunas de las ventajas con las que puede proceder un régimen democrático una vez que se consolida. Se puede afirmar que un sistema democrático garantiza la libertad y la igualdad política entre sus ciudadanos, en el sentido de que el conjunto de la población hace efectivos sus derechos políticos.

3.2 LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Antes de abordar este apartado, es necesario aclarar que al hacer referencia a los sistemas presidenciales, me voy a referir concretamente a la institución presidencial, y en lo específico la figura del presidente. No voy a proceder por tanto, a utilizar el termino "Poder Ejecutivo". El termino Poder Ejecutivo hace referencia no solo a la figura presidencial, sino que dicho poder incluye a los titulares del gabinete de gobierno quienes tienen a su cargo las diversas Secretarías de Estado, además de la administración publica. Por tanto, las áreas que concentra el Poder Ejecutivo son: la presidencia, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Cabe aclarar sin embargo, que cuando se afecta directamente al sistema presidencial, ello tiene repercusiones directas en los órganos desconcentrados de la presidencia; sin embargo, lo que interesa a esta investigación es la institución presidencial. Al referirme concretamente a la institución presidencial, voy a limitar el estudio del Poder Ejecutivo a la persona del presidente.⁸

Para caracterizar los sistemas presidenciales voy a citar los tres criterios definitorios que propone Giovanni Sartori. El primero es la elección popular o directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado, que puede variar de cuatro a ocho años (Sartori; 1994:97). En primer termino, la elección popular le otorga de entrada al presidente, una legitimidad de origen a partir de la cual puede ejercer legalmente sus funciones. En segundo termino, a la figura presidencial se le denomina "*jefe de Estado*" lo que implica que la persona en la que recae el titular del Ejecutivo, tiene a su cargo la dirección del gobierno.

El segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su

⁸ En los casos en los que se recurra a la expresión "Poder Ejecutivo" se debe a que son citas textuales.

discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. (Sartori; 1994:98). A diferencia de los sistemas parlamentarios, el Poder Ejecutivo mantiene una independencia casi completa con respecto al Poder Legislativo. El hecho de que el legislativo no intervenga en su nombramiento, ni pueda removerlo, implica de entrada su subordinación. Sartori afirma que en los casos en que el Legislativo censura a ministros individuales del gabinete, provocando en algunos casos la renuncia, no afecta en lo específico a la institución presidencial – afecta al Poder Ejecutivo – que como se afirmó al inicio de este apartado, está compuesto no solo por el presidente, sino que se incluye al gabinete de gobierno. Por lo tanto, si un ministro es desbancado de su cargo debido a una censura parlamentaria, el presidente designa a otra persona en dicho cargo.

El tercer criterio mencionado por Sartori es que el presidente dirige el Ejecutivo (Sartori; 1994:99). Debido a que un sistema presidencial no contempla la idea de una doble autoridad, se delimita entonces una línea de autoridad suficientemente clara, el presidente encabeza el Poder Ejecutivo y puede remover con discrecionalidad a su gabinete.

Un cuarto criterio que se va a considerar no proviene de Sartori sino de Shugart y Carey, y se refiere a que se le concede al presidente la autoridad para legislar (Shugart y Carey; 1992: 18-22). Esta facultad legislativa, se encuentra consagrada en las constituciones; la atribución del presidente para intervenir en el espacio legislativo resulta con gran frecuencia decisiva, incluso no importa si un presidente gobierna con mayoría en el congreso o sin ella, la iniciativa y la influencia que ejerce el presidente ante una situación donde no se puede generar consensos parlamentarios, resulta determinante, pues el presidente se convierte en el principal negociador y mediador entre las fracciones parlamentarias. Por lo tanto, es posible afirmar que la influencia que ejerce el presidente sobre la vida parlamentaria es casi siempre decisiva.

De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por

una votación del parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa y d) se le atribuyen facultades legislativas (Sartori;1994:99. Shugart y Carey; 1992:18-22).

Otro autor que ha abordado el estudio de los sistemas presidenciales es Jorge Carpizo. A partir de un enfoque jurista, su estudio sobre los sistemas presidenciales hace referencia básicamente al ámbito de sus prerrogativas constitucionales, Carpizo enumera en primer lugar, las características del sistema presidencial:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- f) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

“Claro está, que no todas estas notas se dan en los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa” (Carpizo;1978:14).

En cuanto los tipos de sistemas presidenciales, Carpizo cita a Karl Lowenstein, para presentar una clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases:

- a) presidencialismo puro, aquellos que tienen las características ya mencionadas como distintivas del sistema.
- b) presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete.
- c) Aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del Ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el Ejecutivo colegiado (Lowenstein; 1949:22-24).

De acuerdo a la clasificación de Lowenstein, el caso del presidencialismo puro es un sistema en donde hay un predominio de la figura presidencial y una subordinación del legislativo y judicial.

En el caso del presidencialismo atenuado, el poder se comparte, o mejor dicho se desconcentra hacia las distintas ramas que integran el Poder Ejecutivo. Es atenuado en el sentido de que no solo en la figura presidencial recae la responsabilidad en la toma de decisiones sino que hay una corresponsabilidad.

El tercer tipo supone cierta influencia del legislativo sobre el presidente, limitando el margen de acción que dispone, obligándole a consensar las decisiones políticas conjuntamente con el Poder Legislativo.

Dieter Nohlen por su parte, distingue desde el punto de vista constitucional cuatro tipos de presidencialismo, tres de ellos ya han sido mencionados en la clasificación de Lowenstein, Nohlen agrega uno más:

- a) El presidencialismo reforzado
- b) El presidencialismo puro
- c) El presidencialismo atenuado

d) El presidencialismo parlamentarizado (Nohlen; 1998:24).

En el caso del presidencialismo reforzado, el marco constitucional está configurado de tal forma que entre los poderes públicos, las prerrogativas y facultades mas importantes en la dirección de gobierno corresponden al Poder Ejecutivo, debilitando en forma sustancial al legislativo y judicial. La preponderancia presidencial en este caso, está reforzada por mecanismos constitucionales; en este tipo de presidencialismo se han desarrollado los regímenes autoritarios.

Por otra parte, los sistemas presidencialistas se han convertido en objeto de controversias, sobre todo entre aquellos quienes se proclaman en favor de un reemplazo hacia una forma de gobierno parlamentaria, argumentando que empíricamente se ha fortalecido la hipótesis de que los sistemas parlamentarios han mostrado mayor adaptabilidad y eficiencia. Las críticas al sistema presidencialista han sido en función de su falta de eficacia, los argumentos que se han esgrimido contra el sistema presidencial se refieren específicamente a la región latinoamericana. Si bien estas críticas no eluden el problema del desarrollo y la modernización que ha sufrido la región, se insiste en un reemplazo. Contrario a América Latina, Estados Unidos presenta un sistema presidencial eficaz, diseñado constitucionalmente para garantizar el equilibrio de poderes, y aunque existen mecanismos constitucionales que tienden a resolver las controversias que se presentan entre ejecutivo y legislativo, no salva el problema del bloqueo institucional.

Los siguientes apartados abordarán las diversas temáticas que subrayan los problemas que se reproducen en los sistemas presidenciales latinoamericanos.

El modelo presidencial que originalmente fue diseñado por los Estados Unidos y posteriormente adoptado por los gobiernos latinoamericanos, sufrió algunas deformaciones que serán previamente abordadas. De entrada, la dificultad que se ha presentado en los países latinoamericanos para adoptar el sistema presidencial ha resultado costosa, y aunque su desarrollo ha enfrentado problemas como

golpes de estado, levantamientos armados, intervenciones extranjeras y movimientos sociales, el modelo se mantiene con todo y sus problemas de funcionamiento. Sin embargo, hay un elemento que si bien no ha debilitado a los sistemas presidenciales, tampoco los ha fortalecido, se trata de los procesos democratizadores que ha experimentado la región. Frente a tales contextos, los presidencialismos latinoamericanos han sufrido una redefinición en su comportamiento y una adecuación funcional, pues las democratizaciones han conformado gradualmente el equilibrio de poderes. De ello me ocupare mas adelante.

3.3 CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA POLÍTICA

Este apartado va abordar algunas interpretaciones del derecho constitucional, así como subrayar la importancia de la reforma política como el mecanismo que posibilita los cambios en el régimen político.

En términos generales, puede definirse el derecho constitucional en sentido estricto como "la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno, la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y garantizar al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica" (Carpizo, Jorge; 1980:291). Carpizo afirma que el derecho constitucional estudia la forma de gobierno, y se refiere básicamente a que el diseño constitucional permite determinar si se adopta un sistema parlamentario o presidencial. "Los órganos del gobierno tiene que ser creado por la misma constitución y generalmente son tres: ejecutivo, legislativo y judicial, y es la propia ley fundamental la que los configura. (...)

Una vez que los órganos de gobierno están creados y organizados (la constitución) les otorga su competencia; es decir, les señala lo que pueden hacer y todo aquello que no les indica no lo pueden realizar (Carpizo; 1980: 292). En este sentido, la constitución determina las facultades que se atribuyen a cada poder, y de acuerdo a la relación que se establezca entre estos poderes, se configura la forma de gobierno que como se ha mencionado, puede ser presidencial o parlamentaria.

Carpizo define una constitución como "el conjunto de relaciones que se verifican en una comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y sociedad y el logro de cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran. (...) Una constitución es la forma en que se conduce una comunidad" (Carpizo; 1980: 294).

Las constituciones tampoco han sido susceptibles de ser clasificadas, Carpizo las distingue de la siguiente forma:

- a) Constituciones democráticas
- b) cuasi -democráticas
- c) Constituciones de democracia popular
- d) Constituciones no democráticas

Para describir en qué consiste cada una de éstas constituciones, Carpizo se apoya en dos elementos, uno, son las garantías individuales, y dos, la estructura del sistema político, tomando como referencia la separación de poderes y el tipo de sistemas de partidos.

En las constituciones democráticas las garantías individuales están aseguradas, mientras que en la estructura del sistema político prevalece el pluralismo, a la vez que cada órgano de gobierno ejerce con autonomía sus propias facultades.

En la constitución cuasi-democrática, las garantías individuales no siempre están bien garantizadas, mientras que en la estructura del sistema político no siempre opera efectivamente el pluralismo político, hay concentración de facultades en alguno de los órganos de poder.

En las constituciones de democracia popular por su parte, las garantías individuales no están totalmente aseguradas, y en cuanto a la estructura del sistema político, no existe el pluralismo y hay también concentración de facultades en un solo órgano.

Por último, las constituciones no democráticas se caracterizan por no conocer las garantías individuales, y en cuanto a la estructura del sistema político, no existe pluralismo político y hay concentración de facultades en uno de los órganos. (Carpizo; 1980:432).

Un concepto más por definir es el de reformas constitucionales, considerando que el objeto de estudio de ésta investigación es una situación de cambio político condicionada por las reformas constitucionales, el mecanismo de la reforma adquiere particular relevancia como medio para generar los cambios en el régimen político.

Carpizo opina que "las constituciones no son normas inmutables sino deben cambiar; en concordancia con el principio de supremacía constitucional, las reformas a la norma constitucional siguen un procedimiento más difícil para la norma ordinaria. Entonces se habla de constituciones rígidas. Pero si la constitución se puede reformar de acuerdo con el mismo procedimiento que sigue para una norma secundaria, entonces se habla de constituciones flexibles" (Carpizo; 1980:297).

Eduardo García Maynez es otro autor que define lo que es el derecho constitucional, de acuerdo a éste, se trata del "conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de los órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares" (García Maynez; 1992:137).

Se entiende por la definición de García Maynez, que todo Estado está regido por una ley fundamental, y que dicho Estado está regulado por un documento solemne o carta magna. Las máximas fundamentales de este texto constitucional definen como deben ser elegidos o designados aquellos a quienes se les confiere el ejercicio de los poderes soberanos; además de que imponen restricciones eficaces a tal ejercicio con el fin de proteger los derechos individuales, y defenderlos contra cualquier acción del poder arbitrario.

Un aspecto central para entender la forma en que cambian los regímenes políticos, son las reformas constitucionales. El mecanismo de la reforma es la condición sin la cual un régimen puede modificar el funcionamiento de las instituciones de poder político. Para redefinir reglas, los métodos y los procedimientos, se vuelve indispensable que la parte normativa se defina de acuerdo a la intención y voluntad de los actores político que están inmersos en un

proceso de transformación de regímenes. Las reformas constitucionales que tienen como objetivo cambiar el funcionamiento y modalidades del régimen político, tienen un alcance mayor, a este proceso se le conoce como reforma política, y para emprender tal transformación, se lleva a cabo un proceso legislativo en el cual los legisladores deliberan sobre las modificaciones que se pretenden implementar. Por lo tanto será necesario describir cómo se desarrolla el proceso legislativo.

Por proceso legislativo se entiende “una secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de varios sujetos, para la consecución de un resultado determinado: la formación (o el rechazo) de la ley” (Olivetti, Nino; 1976:1271).

En el moderno proceso legislativo se pueden distinguir básicamente tres etapas: a) la demanda de ley e iniciativa legislativa, b) la aprobación de la ley y c) su entrada en vigor.

En los sistemas presidencialistas las iniciativas de ley pueden ser presentadas por el presidente, los miembros del congreso y las legislaturas de los Estados; éstas iniciativas pasan a comisión y se sujetan a un determinado reglamento.

En cuanto a la aprobación, el proceso que debe recorrer un proyecto de ley en el congreso “está disciplinado por normas escritas y consuetudinarias” (Olivetti; 1976: 1276). La aprobación puede concebirse como el acto por el cual el poder legislativo acepta un proyecto de ley, la aprobación puede ser total o parcial.

La entrada en vigor de una ley se concreta en tres pasos; primero, la cámara de diputados y senadores han aprobado esa ley; segundo, el presidente declara la voluntad de promulgarla y tercero, el presidente da la orden de ejecución, con lo que la ley entra en vigencia.

4. LA ADECUACIÓN FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES EN CONTEXTOS DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

4.1 PRESIDENCIALISMO, DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD.

Para considerar el funcionamiento y adaptación de los presidencialismos en situaciones de transición democrática, seguiremos haciendo referencia a América Latina, en donde precisamente se ha presentado el fenómeno de la democratización.

Este apartado va a evaluar el comportamiento y la capacidad de adaptación de los presidencialismos, en situaciones de crisis autoritarias, transición y consolidación democrática. Cabe resaltar, que la relación entre sistema presidencial y democratización cobra particular importancia, pues como se ha visto, el sistema presidencial en América Latina desde su adopción ha presentado dificultades en su funcionamiento; pese a ello y aunado a las condiciones de cambio político, el presidencialismo latinoamericano ha podido mantenerse. Si bien algunos presidencialismos de la región adquirieron un matiz fuertemente autoritario, que en algunos casos como Argentina o Paraguay derivó en una dictadura militar, los autoritarismos sucumbieron gradualmente – con excepción de Cuba –, emprendiendo procesos democratizadores. Esto se debe, a que en buena medida los presidencialismos han mostrado cierta capacidad de adaptación frente a procesos de cambio político que se han presentado en el continente. Si bien en América Latina se podían encontrar a la vez presidencias débiles y fuertes, se puede afirmar que en todo caso, los sistemas presidenciales han mostrado la cualidad de ser flexibles, ante situaciones de crisis autoritarias, significativos desarrollos de la oposición, estrategias liberalizadoras y consolidación de algunas instituciones democráticas.

Quien se ocupa de éste problema es Dieter Nohlen; si bien Nohlen no elude la discusión acerca de las ventajas del parlamentarismo con respecto al sistema presidencial, en su opinión, una vez que los presidencialismos en ningún momento han sido sustituidos – como lo sugerían Linz y Valenzuela – y pese a las dificultades que han enfrentado durante su desarrollo, el problema ahora se centra en dos aspectos que concretamente Nohlen identifica. Uno, se refiere precisamente a la capacidad de adaptación que han mostrado los sistemas presidenciales en contextos de democratización. El segundo, se refiere a que a pesar de que América Latina ha venido experimentando procesos democratizadores – a algunos prolongados y costosos - en ningún caso se ha presentado el fenómeno de la ingobernabilidad, sobre todo en el periodo de transición que resulta de por si complicado. Nohlen considera que el debate en torno al presidencialismo, puede ahora centrarse en estas cuestiones. En su opinión, “en estos años se constató que el sistema presidencia, con todas sus imperfecciones o lastres y con todas las diferencias de modalidades jurídicas y de funcionamiento que se advierten en las distintas realidades nacionales, se habían afianzado como el marco en el cual había tenido lugar la recuperación y la consolidación democrática” (Nohlen; 1998:9).

Cabe resaltar entonces, que los sistemas presidenciales han tenido de algún modo, la capacidad para adecuar su funcionamiento. Basta tomar en cuenta el escenario en que han tenido que gobernar, se han enfrentado como ya se dijo, con congresos divididos o sin mayoría parlamentaria, han elevado el nivel institucional de los organismos encargados de los procesos electorales consolidando su autonomía, a la vez que se han ampliado algunos derechos en torno a la sociedad civil. Por lo tanto, resulta una virtud la capacidad de adaptación que han mostrado los presidencialismos en relación con las transiciones a la democracia. “Conceptualmente es erróneo aceptar que la formula presidencialista es rígida y no permite adecuaciones a las realidades políticas. La misma experiencia Latinoamericana es una muestra de ello, pues dentro de estructuras

formales muy parecidas se mueven formas de funcionamiento muy diversas” (Nohlen; 1998:105).

En este contexto de democratización, hay una variable que en buena medida explica la forma en que se ha venido conformando la democratización: el factor institucional. El mecanismo que se ha utilizado en América Latina para reconstruir los regímenes políticos, ha sido a través de la reforma institucional. Una reforma en las instituciones supone la renovación en los procedimientos para el ejercicio de la política, la renovación de métodos se apoya en la transformación de reglas, es decir, en reformas constitucionales. No obstante, las reformas a los textos constitucionales de América Latina si bien no se han desvinculado del sistema presidencial, si es posible inferir que lo han atenuado.

Sofía Monsalve subraya el papel central del factor institucional en un contexto democratizador, dado que son las instituciones (junto con las reglas), las que van a decidir sobre la distribución del poder. En su opinión “las instituciones desempeñan un papel clave en la transición democrática, ya que ellas se establecen antes de que se reestructuren y se transforman otros factores que también van a influir en la consolidación democrática a largo plazo – tales como la cultura política y la articulación de organizaciones que representan los diferentes intereses sociales y políticos- por lo tanto, las instituciones afectaran desde los inicios democráticos el desarrollo de estos otros factores” (Monsalve, Sofía; 1998:41).

Es justamente el factor institucional, el que ha permitido rediseñar a los órganos de poder político; Nohlen advierte sobre la necesidad de una determinada conducta de los actores políticos involucrados en la democratización, con el objeto de llevar a cabo la adecuación funcional y la desconcentración de facultades por parte de la presidencia. “Los pasos prácticos implican una línea de conducta, tanto presidencial como del parlamento y de los partidos, que se desvíe de la practica concentradora presidencial y persista en una línea delegatoria de las distintas funciones de gobierno y de administración. La continuidad de esta conducta

representa quizás la mayor dificultad para obtener la adecuación funcional, pues ella requiere de una ruptura de la tradición política concentradora que es parte de la cultura política latinoamericana y de un rechazo a la tentación que sobre cualquier presidente ejerce la posibilidad de ampliar su poder ante la frecuente debilidad del sistema de partidos” (Nohlen; 1998: 107-108).

Por lo tanto, una tarea inmediata de los sistemas presidencialistas latinoamericanos es adecuar funcionalmente las atribuciones presidenciales, desconcentrando facultades que antes eran competencia exclusiva de los presidentes hacia otros órganos de poder. En este sentido, la redefinición de los sistemas presidenciales consiste en delimitar su esfera de acción y reducir el margen de discrecionalidad con el que habitualmente se conducían. No se trata de debilitar a la figura presidencial, pues de alguna manera el presidente tiene que seguir ejerciendo cierto liderazgo e influencia, sino de desconcentrar las excesivas atribuciones dando pauta a una complementación institucional.

En cuanto al riesgo de la ingobernabilidad al que están expuestos los presidencialismos latinoamericanos que experimentan transiciones a la democracia, se puede afirmar que si bien los gobiernos latinoamericanos no han superado todos los requerimientos de la gobernabilidad como es la garantía de un Estado de derecho, la capacidad institucional para responder a las necesidades sociales y llevar a buen término el dilema de legitimidad-eficacia, puede considerarse que el tránsito democrático ha sido conducido favorablemente⁹, a pesar de que persisten dificultades para generar acuerdos partidistas en la agenda política. Sin embargo, en ningún caso de cambio político en América Latina al menos en la década de los noventa, se ha presentado el fenómeno de la ingobernabilidad.

⁹ Hubo casos como el de Nicaragua, que durante la década de los ochenta la transformación del régimen se dio por la vía violenta mediante un proceso revolucionario.

En opinión de Nohlen, "ha quedado cuestionada la creencia de que los sistemas presidenciales serían incapaces de manejar o de superar las difíciles condiciones de la situación socioeconómica que habían heredado del autoritarismo en la mayoría de los países. En otras palabras, el presidencialismo ha podido afrontar el desafío de la gobernabilidad simultáneamente con el cambio político" (Nohlen; 1998: 9).

Ahora bien, durante el intervalo que se presenta entre el régimen autoritario y el democrático, es cuando se definen las reglas con las que va a operar la nueva institucionalidad, y es justo en este momento de transición, cuando se puede presentar la inoperancia institucional, que Manuel Alcántara define como "incapacidad para establecer reglas de juego más operativas que ayuden a la gobernabilidad del sistema y que afecten al diseño constitucional" (Alcántara: 1995:232). Lo que se ha podido notar en América Latina es precisamente una aceptación de compromisos institucionales democráticos; considerando las dificultades en el desarrollo de los sistemas presidenciales, se debe reconocer cierta capacidad para conformar arreglos institucionales con el fin de instaurar un régimen democrático, pese a los golpes de Estado y movimientos sociales que se han presentado en la región, en la década de los noventa la relación entre gobernabilidad y democratización se ha llevado a buen término.

Debe también tomarse en cuenta, que algunas transiciones a la democracia en América Latina han resultado muy prolongadas precisamente por la falta de un elevado nivel de institucionalización en el sistema político. Es por ello, que la consolidación de dicho proceso se ha retardado. Además de considerar que durante el momento de la indefinición de la nueva institucionalidad, es cuando se puede presentar la inoperancia institucional, puesto que el conjunto de nuevas reglas no han quedado claramente definidas. Mientras que algunos procedimientos del régimen anterior sigan funcionando y algunas de las nuevas reglas que se pretenden instaurar hayan comenzado a operar – y el intervalo que se presenta durante la transición sea muy prolongado –, el momento de indefinición institucional resulta entonces crucial para mantener y garantizar la

gobernabilidad. Sin embargo, se puede afirmar que ningún país latinoamericano en proceso de transición democrática y con sistema presidencialista ha experimentado el fenómeno de la ingobernabilidad.

Puede considerarse entonces, que la rigidez que en un principio caracterizaba al presidencialismo latinoamericano de tipo autoritario, ha mostrado la cualidad de flexibilizarse frente a la ola democrática que se ha extendido en la región. Esta readaptación del sistema presidencial, si bien no lo ha fortalecido en el sentido de generar gobiernos mas eficaces, tampoco lo ha debilitado, simplemente lo ha redefinido.

Efectivamente, la consolidación se presenta como el último momento del proceso de transición; una vez que dicho paso ha sido concretado, el proceso de transición termina, esto significa que los gobiernos latinoamericanos habrían sorteado favorablemente el requisito teórico de la transición del régimen político junto a otro proceso simultáneo: la adecuación de sus sistemas presidencialistas.

Es Manuel Antonio Garretón quien ha tratado el problema de la consolidación democrática en los gobiernos latinoamericanos. Garretón, afirma que el residuo que debe superar toda transición democrática son las inercias autoritarias que arrastra el régimen anterior (Crespo les denomina *enclaves*). Estas inercias o enclaves autoritarios se identifican como grupos o sectores renuentes a acatar una completa democratización política de la sociedad, y en algunas situaciones, las reglas mínimas del juego democrático. Otro tipo de enclaves autoritarios lo constituyen precisamente las reglas de operación. Los actores políticos bien pueden estar construyendo un nuevo orden constitucional, pero si no queda claramente establecido un efectivo equilibrio de poderes, y por el contrario, si todavía existen ciertas prerrogativas en favor de algún actor que tenia preminencia en el régimen anterior (que por lo general son las institución presidencial o las fuerzas armadas), significa que no han sido superados en su totalidad ciertos rezagos constitucionales que impiden la normalidad democrática.

Al concederle importancia a la necesidad de superar las inercias autoritarias, Garretón parece tocar uno de los puntos medulares de la consolidación democrática. En efecto, haciendo alusión a las transiciones latinoamericanas, en donde la consolidación democrática ha permanecido como un escenario incierto, Garretón considera que completar este proceso es la tarea inmediata de los gobiernos democráticos.

Hay dos enclaves autoritarios que en opinión de Garretón no han resultado los gobiernos latinoamericanos. En primer lugar, existen mecanismos electorales sesgados, hay limitaciones en la participación, la persistencia de organismos de control que prolongan los criterios implantados bajo el régimen autoritario; y en segundo lugar, en referencia a los gobiernos controlados por militares, los actores autoritarios quedan forzados a la opinión democrática por lo que requieren de un aprendizaje democrático.

Para Garretón una vez que se superan estos obstáculos, se ha completado la transición democrática. Por lo tanto, la única tarea que quedaría por completar sería extender la democracia política y hacerla efectiva a todo el régimen, lo que en otros términos podría definirse como sustentabilidad democrática.¹⁰

Al reconocer Garretón que algunos países latinoamericanos han experimentado procesos democratizadores, su preocupación en tanto, no se centra en los procesos en si, pues éstos se han presentado más allá de los obstáculos que ha enfrentado cada caso. En cambio, el problema es el de la consolidación, es ahí donde Garretón ha identificado la debilidad de los gobiernos democráticos latinoamericanos, es justo al momento de superar los enclaves autoritarios donde se presentan dificultades que no han podido ser superadas al cabo de algunas décadas.

¹⁰ La sustentabilidad democrática puede entenderse también como una situación en donde priva la normalidad democrática.

4.2 EL PROBLEMA DEL EQUILIBRIO DE PODERES

Maurice Duverger hace una distinción entre lo que considera un régimen presidencial y presidencialismo. De acuerdo a Duverger, el régimen presidencial es el que se desarrolló en Estados Unidos, mientras que los presidencialismos son los que se han extendido en América Latina. En cuanto al primero, Duverger afirma que el sistema político de los Estados Unidos constituye el régimen presidencial clásico y se distingue desde tres puntos de vista esenciales. "En primer lugar, el presidente es a la vez jefe de Estado y Jefe de Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. En segundo lugar, es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal directo, y en tercer lugar, el presidente y el parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa: de ahí el nombre de separación de poderes tajante y rígida que los teóricos dan a veces al sistema presidencial" (Duverger; 1995: 210-211). Estos son básicamente los criterios que Duverger describe para considerar un régimen presidencial puro.

Mientras que la caracterización que hace del presidencialismo es la siguiente: "consiste en una deformación del sistema presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento hipertrofia de los poderes del presidente" (Duverger; 1955: 213).

¿Por qué Duverger considera que el presidencialismo que se practica en América Latina es una deformación del régimen presidencial clásico? En primer lugar, apunta que los presidencialismos latinoamericanos generalmente están más próximos a una dictadura que a una democracia liberal. Además, considera que los países de América Latina han transportado instituciones constitucionales de los Estados Unidos a sociedades diferentes en donde no existen condiciones para el ejercicio de la democracia, pues se trata de países en vías de desarrollo.

Otro aspecto que describe Duverger se refiere a la dudosa eficacia de los presidencialismos latinoamericanos, pues ésta se hace visible cuando se determina cómo está conformada la estructura de gobierno. Y en este sentido, afirma que "la realidad histórica de los pueblos iberoamericanos muestra

claramente que el equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y en cambio, el Poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos" (Duverger; 1955: 586).

Las razones por las que la preponderancia presidencial se ha desarrollado en Latinoamérica varían, entre ellas Duverger considera como las principales, la tradición del caudillismo, la necesidad de personalizar el poder y la deficiente calidad de los representantes parlamentarios. Efectivamente, la historia de América Latina muestra que una tendencia paternalista hacia un señor o jefe; no menos importante, ha sido la necesidad de centralizar el poder a través de figuras carismáticas que ejercen liderazgos fuertes, sobre todo en los momentos en que los sistemas políticos atravesaron por una etapa de modernización e institucionalización política.

Las atribuciones concentradas por los presidentes latinoamericanos les permiten mantener no sólo una mayor influencia política, sino que además están constitucionalmente facultados para proceder con un amplio margen de discrecionalidad. En opinión de Duverger, los factores de la preponderancia presidencial son: 1) *La iniciativa legislativa*. En las constituciones latinoamericanas se concede tanto a los presidentes como a los congresos, la iniciativa para presentar proyectos de ley. 2) *El veto*. El presidente tiene la posibilidad de ejercer no sólo el veto parcial sino también total. Mediante este mecanismo, se pretende establecer el equilibrio en favor del presidente. 3) *La intervención federal*. En los regímenes federales está consagrada la facultad de intervenir por parte del poder federal en los asuntos de los Estados y municipios.¹¹ 4) *La duración del mandato presidencial*. En este caso, el periodo varía entre cuatro y seis años. En casi todos los países está expresamente prohibida la reelección presidencial para el periodo sucesivo, aunque podrían citarse numerosos ejemplos de reelección en virtud de

¹¹ Aunque constitucionalmente la facultad para intervenir en los Estados y municipios se comparte con los congresos locales, en la práctica política es el presidente quien en la mayoría de las ocasiones ejerce el liderazgo.

reformas constitucionales o golpes de Estado. 5) *Interferencia en el Poder Judicial*. Es posible que las Cortes supremas o los Tribunales Supremos de Justicia estén sometidos al influjo presidencial con finalidades políticas, en virtud de la facultad de designación de los magistrados superiores reconocida al presidente por algunas constituciones. (Duverger; 1955: 588-591).

Estas consideraciones de Duverger ejemplifican las numerosas prerrogativas del presidente, aunque en todas las constituciones políticas con sistemas presidenciales está consagrado el principio de separación de poderes, esto no implica necesariamente un efectivo equilibrio de los mismos. Resulta por demás claro que el equilibrio de poderes no queda garantizado cuando un presidente concentra un enorme número de facultades tanto formales como informales. El problema no radica en la ausencia de un efectivo equilibrio de poderes, sino en un mal balance propiamente. Como se verá más adelante, el equilibrio de poderes no es una garantía para que el régimen se conduzca efectivamente, por el contrario, el caso norteamericano ha mostrado cierta proclividad a generar gobiernos divididos.

El problema a mi juicio, encontrar un mecanismo para compensar el mal balance de poderes que persiste en las constituciones latinoamericanas. Es verdad que bajo un sistema presidencialista el Poder Ejecutivo tenga cierta preeminencia; sin embargo, la fuerza que adquiere el presidente en una situación de poderes mal balanceados, permite que los poderes legislativo y judicial queden desplazados y a expensas de los procedimientos que emanan de la presidencia.

Jorge Carpizo es otro autor que presenta argumentos en torno al problema del equilibrio de poderes, además de que recurre también a la conspiración entre el presidencialismo norteamericano y el de América Latina. Al respecto argumenta que los sistemas presidenciales latinoamericanos se basaron en el estadounidense, sin embargo las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vías de desarrollo, hacen que allá evolucionado en forma diferente; además como se ha visto, el presidencialismo norteamericano no solo

consagra efectivamente el principio de separación de poderes, sino que, en la práctica política funciona como tal.

En cuanto a las causas que produce el predominio de la presidencia sobre los demás poderes públicos, enumera los siguientes factores: a) las atribuciones militares, b) la dirección de las relaciones internacionales, c) la planificación y el intervencionismo en materia económica, d) la iniciativa en las reformas constitucionales, e) la dirección burocrática (Carpizo; 1978: 21-22.).

Más allá de la idea sobre la separación de poderes, el sistema presidencial si bien originalmente no fue diseñado por los estadounidenses para crear una figura fuerte y preponderante, tiene la particularidad de depositar en una sola persona la dirección del gobierno. Esto le confiere de entrada a dicho titular, la atribución legal y moral para dispensar sobre cualquier situación de conflicto que se presente dentro del sistema político, lo que por sí solo resulta un atributo fundamental del presidente independientemente de cómo este formado el equilibrio de poderes.

Por su parte, Giovanni Sartori no elude tampoco la comparación entre el caso norteamericano con el resto de los presidencialismos. Al igual que Duverger, subraya la debilidad y el mal funcionamiento del sistema presidencialista, con excepción de los Estados Unidos. Apoyándose en los indicadores elaborados por Scott Mainwaring y Fred W. Riggs, Sartori muestra que "según la cuenta de Mainwaring, desde por lo menos 1967 el mundo ha tenido 31 democracias continuas; de estas, solo cuatro " Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela) tienen sistemas presidenciales. Según la cuenta de Riggs, entre 76 sistemas políticos abiertos, 33 eran presidenciales y su tasa de fracaso fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios: 91% (30 casos) para los primeros, en comparación con el 31% (13 casos) para los segundos" (Mainwaring, Scott; 1993:204-207. Riggs, Fred; 1993:219-220).

La falta de eficacia en el sistema presidencial de los países latinoamericanos es un problema del que se ocupa Giovanni Sartori en su *Ingeniería constitucional*

comparada; además de reconocer los factores ya mencionados como el encantamiento económico, las desigualdades y la herencias socioculturales, Sartori afirma que por su naturaleza, el sistema presidencial norteamericano no fue diseñado para ser un gobierno enérgico, mientras que aquellos países que adoptan dicho sistema, lo hacen con la intención de implementar un gobierno centralizado y fuerte. Sin embargo, lo que se ha podido presenciar en América Latina es una deformación de los principios que dieron origen al sistema presidencialista.

Otro argumento de Sartori es que mientras los presidentes latinoamericanos parecen tener preminencia constitucional, en la práctica no son del todo fuertes, pues considera que un remedio ha consistido en reforzar el poder de los presidentes, y es justamente aquí, donde aparece la tesis central de Sartori: " en última instancia el problema reside en el principio de separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo" (Sartori;1994:110). Tanto la debilidad como la fuerza de un presidente son factores que pueden proporcionar un mal funcionamiento. Siendo así, cabe preguntarse cuál es la solución para el buen funcionamiento de los presidencialismos.

Si por un lado se acepta un desbalance de poderes en favor del presidente, y como consecuencia se generan sistemas presidenciales con matices autoritarios, por el otro, la idea de un efectivo equilibrio de poderes presenta el problema de bloqueos institucionales; a su vez, el efecto de estos bloqueos es la parálisis institucional, y cuando esta se agudiza (o al menos no existen mecanismos para destrabarla), el fenómeno de la ingobernabilidad se convierte en un riesgo latente para el régimen político. Al respecto, Mario Serrafiero afirma que "parece instaurarse un dilema: división de poderes a expensas de la gobernabilidad, o gobernabilidad a expensas de la división de poderes" (Serrafiero; 1998:178). A mi juicio, lo que debe privilegiarse es la gobernabilidad, sin esta condición no es posible que un gobierno pueda garantizar un buen funcionamiento. Sin embargo, de esta conclusión surge otra cuestión medular: ¿Cómo garantizar la

gobernabilidad en un contexto donde se experimenta un proceso democratizador? Algunas características de las cuales depende en gran medida la gobernabilidad en los sistemas presidenciales, tienen que ver con las características del sistema de partidos, la rigidez de algunos legisladores y del propio presidente y la capacidad para generar acuerdos y coaliciones entre gobiernos y partidos. Cabe aclarar que si bien en América Latina los sistemas presidenciales han tenido la capacidad para adaptarse en contextos de transición y consolidación democrática, lo que se ha presentado a partir de la conformación de gobiernos divididos son básicamente bloqueos institucionales, pero en ningún caso, América Latina ha presentado el fenómeno de la parálisis política, y por lo tanto, no existe ningún caso reciente en donde se allá presentado la ingobernabilidad.

4.3 PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS

Sartori no considera que el remedio para mejorar el rendimiento de los gobiernos latinoamericanos sea la adopción de un sistema parlamentario. Pese a que efectivamente los parlamentarismos europeos han mostrado una mayor capacidad de adaptación bajo regímenes democráticos, las condiciones en América Latina difieren sustancialmente sobre todo en lo que se refiere a experiencia parlamentaria y partidos disciplinados. Es precisamente este último aspecto – la falta de disciplina partidista – el principal obstáculo que no garantizaría el funcionamiento de un sistema parlamentario en América Latina, según Sartori. El argumento es que “América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos” (Sartori; 1994:112). En efecto, Sartori ha venido insistiendo en la fragilidad de los partidos latinoamericanos, pues considera que se trata de partidos débiles y que no están aptos para conformar un Poder Legislativo fuerte.

A diferencia de Juan Linz, quien considera que en América Latina los presidencialismos deben ser sustituidos por sistemas parlamentarios, Sartori considera que el factor de la indisciplina partidista se constituye en el principal obstáculo para emprender tal viraje.

Es precisamente el trabajo de *The failure of presidential democracy* de Juan Linz y Arturo Valenzuela, el que ha abordado el problema del mal funcionamiento de los sistemas presidencialistas y su relación con el sistema de partidos en América Latina. El principal argumento de Linz y Valenzuela en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es la siguiente. Los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si cooperan, y el resultado de dicha cooperación es exitoso, los beneficios político-electorales del éxito son capitalizados, casi exclusivamente por el presidente y su partido. En segundo lugar, en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y

solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. "La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con mayoría en el congreso" (Linz, Juan J. Arturo Valenzuela; 1994: 3-87).

El dilema de la cooperación en los sistemas presidenciales, hace alusión al llamado "*gobierno dividido*"; éste se presenta cuando efectivamente, un presidente no gobierna con mayoría congresional, además de que se puede presentar el caso de que la composición del congreso puede estar fragmentada y más aún, polarizada. Se ha mencionado que uno de los rasgos del sistema presidencial es precisamente su proclividad a la formación de gobiernos divididos. Aunque cabe aclarar, que para que un sistema presidencial presente el fenómeno del gobierno dividido requiere en estricto sentido, un formato ya sea bipartidista o multipartidista, así como el establecimiento de la fórmula electoral de representación proporcional la cual potencia las posibilidades de configurar el gobierno dividido en mayor medida que el escrutinio mayoritario.

Por lo tanto, la idea de que un sistema presidencial tiende hacia el autoritarismo como producto de la preminencia constitucional que adquiere el Poder Ejecutivo es cierta; pero a la vez, el fenómeno del gobierno dividido supone la idea también de un presidente acotado, con obstáculos para generar consensos parlamentarios. Linz y Valenzuela se ocupan precisamente de este problema, el de la dificultad que enfrentan los presidentes en situaciones de gobierno dividido.

Si atendemos al paradigma del enfoque de decisión racional, efectivamente son mayores los costos que un partido político opositor con posibilidades de alcanzar la presidencia tiene que asumir, como producto de una cooperación parlamentaria con el presidente. Por lo tanto, la formación de consensos depende en gran medida de ello.

Cuando esta situación se presenta, el mecanismo más recurrente para enfrentar una posible parálisis institucional es la negación. Para ello, se requiere de una condición básica: que el sistema de partidos no se encuentre polarizado ideológicamente. El problema de la fragmentación, no constituye un obstáculo serio mientras no prevalezca la polarización.

Alonso Lujambio considera frente a este argumento de Linz, que “no todos los partidos políticos tienen ambiciones presidenciales en el corto y mediano plazo. Obviamente, la probabilidad de que haya partidos con fuertes ambiciones presidenciales será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si presenta una fragmentación extrema” (Lujambio; 1998:243).

Un elemento que puede conducir a una mejor cooperación y formación de consensos entre gobierno y partidos, lo describe Mainwaring y Scully, se trata de la disciplina parlamentaria¹². “La disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura” (Mainwaring y Scully; 1995: 419).

No obstante que los argumentos de Lujambio y Mainwaring resulta parcialmente válidos (pues en el caso de Lujambio la cooperación entre gobierno y fracciones parlamentarias depende de la fragmentación partidista, y en el caso de Mainwaring la disciplina parlamentaria aunque puede considerarse un remedio, América Latina no presenta aún esas condiciones), el argumento de Linz me parece que tiene mayor consistencia, la falta de incentivos para la cooperación entre el presidente, los partidos y las fracciones parlamentarias se dificulta en situaciones de fragmentación moderada.

Por lo tanto, para Linz la proclividad a la parálisis institucional en los regímenes presidencialistas se agudiza cuando: 1) El partido del presidente no cuenta con mayoría en el congreso, 2) los partidos asumen una conducta cohesiva en el

¹² Se ha mencionado que para Sartori esta condición no existe entre los partidos latinoamericanos.

legislativo y 3) el sistema de partidos presenta un formato de fragmentación moderada y los partidos de oposición en el legislativo tienen ambición presidencial, de modo que perciben potencialmente muy costosa la cooperación con el partido del presidente. En opinión de Lujambio, lo que propone Linz es “enmendar la constitución con el fin de producir certidumbre en las atribuciones de los poderes ejecutivo y legislativo” (Lujambio; 1998:263).

Por otro lado, hay dos problemas fundamentales que Linz identifica en torno al funcionamiento de los sistemas presidenciales: a) el problema de la doble legitimidad y b) el estilo presidencial.

En cuanto al problema de la doble legitimidad, Linz argumenta que mientras en el sistema parlamentario hay una legitimidad única – ubicada en el parlamento- el presidencialismo en cambio, requiere una doble legitimidad tanto para el presidente como para el congreso. ¿Por qué una doble legitimidad? Porque los dos órganos obtienen a partir de la ciudadanía su mandato, aunque éste mandato tiene dos objetivos diferentes: hacer la ley, y a la vez ejecutarla (Linz, J. y Arturo Valenzuela; 1994).

En lo que se refiere al estilo presidencial, se puede advertir que hay claramente dos tendencias visibles. Por un lado, están los sistemas presidencialistas fuertes, en donde la supremacía del presidente es tal, que el régimen asume una forma autoritaria. Mario Serrafiero denomina este estilo como “omnipotencia presidencial” haciendo referencia a la rigidez con que se han conducido algunos sistemas presidenciales. La otra categoría es el presidencialismo débil, y se refiere básicamente a las presidencias acotadas. Serrafiero denomina esta situación como “impotencia presidencial”. No obstante, “ha existido un largo catálogo de conductas presidenciales: presidentes fuertes y débiles, rígidos y negociadores, autoritarios y democráticos, legalistas o arbitrarios, dogmáticos o pragmáticos” (Serrafiero; 1998:176).

Otro problema identificado con los presidencialismos, es la situación contraria a los gobiernos divididos: la formación de gobiernos mayoritarios. Quien ha

abordado esta situación es Arend Lijphart. Para éste, una situación en la que el presidente gobierna con mayoría en el congreso, bien puede denominarse "democracia mayoritaria"¹³. Bajo éste formato desaparece el problema del gobierno dividido, y como consecuencia, los bloqueos institucionales y la parálisis política son mucho menos probables, el formato de democracia mayoritaria ofrece la posibilidad de que se aprueben las iniciativas presidenciales o parlamentarias, mediante la fórmula del "mayoriteo"¹⁴.

Sin embargo, Lijphart considera que en un contexto democrático los gobiernos mayoritarios resultan excluyentes. En una situación de mayoría, el presidente y su partido no generan consensos con los demás partidos políticos en lo que respecta a acuerdos legislativos, pues al poseer la mayoría no son necesarias las negociaciones, por lo tanto los partidos opositores se constituyen en una minoría casi siempre excluida. Al respecto Luis Aguilar Villanueva opina que "lo procedente es dar forma a una democracia inclusiva, compartida, orientada a sumar más que a restar. La antipatía por la proporcionalidad y por la representación asociada, compartida, queda claro en la elección presidencial (con primera o segunda vuelta), que se descalifica como el vértice de la representación más desproporcionada" (Aguilar, Luis; 1994:65).

Ha sido notorio que en países políticamente divididos y en situaciones polarizadas, el tipo de competencias de suma cero en donde el ganador se lo lleva todo, genera aún más polarización y división. En efecto, en países con grandes

¹³ En el modelo de Lijphart, una democracia mayoritaria es aquella que otorga el poder a la mayoría, tiende a excluir a las minorías, es centralizada y unitaria, concentra el poder, organiza elecciones bajo el principio mayoritario y rechaza la proporcionalidad de la representación, suele vivir en un sistema bipartidista y presenta un formato bicameral asimétrico. Arend Lijphart (1984) *Democracies patterns of majoritarian and consensus goverment in twenty one countries*, New haven, Yale University Press.

¹⁴ Aunque cabe aclarar que un gobierno mayoritario se configura a partir de que se establezca la fórmula de mayoría en el sistema electoral, el caso de los Estados Unidos cuya fórmula electoral es precisamente la de mayoría, confirma que no necesariamente desaparece el formato de gobierno dividido, pues es en este país en donde se ha presentado con frecuencia una situación en la cual el presidente gobierna sin mayoría congresional como un efecto de la fórmula mayoritaria.

diferencias étnicas, religiosas, raciales y con desigualdades económicas puede incluso acentuarse el conflicto. En opinión de Lijphart, la democracia de consenso, la que comparte, limita y dispersa el poder, resulta más apta para democratizar un sistema y para consolidar la democracia, que el sistema mayoritario puro. "Por el contrario, el modelo consensual facilita las grandes coaliciones en el Ejecutivo, integra las minorías al gobierno, es federal y descentralizado, dispersa y organiza el poder con base en sistemas proporcionales de representación, vive bajo sistemas multipartidistas y presenta un formato bicameral simétrico" (Lijphart; 1984).

El modelo consensual resulta efectivamente plural e incluyente, sin embargo no todas estas condiciones citadas por Lijphart se cumplen al menos en la realidad latinoamericana. Las grandes coaliciones entre el presidente y las fracciones parlamentarias dependen en gran medida como ya se dijo, del grado de polarización y fragmentación en el sistema de partidos, lo cual en América Latina resulta muy variable.

Sin embargo, la conclusión a la que llega Lijphart en torno a la compatibilidad entre sistema presidencialista y el modelo consensual es que "El presidencialismo tiende a ser incompatible con los compromisos de consenso y con los pactos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización" (Lijphart; 1984).

Un último factor a considerar en los presidencialismos latinoamericanos es lo que ya se ha venido comentando, el mantenimiento del presidencialismo frente a sistemas multipartidista. Este formato no permite generar presidencias fuertes, ello se debe a que la pluralidad en su conjunto está representada, y al menos existen varios partidos con posibilidades de acceder al poder. Esto significa que una vez garantizada la alternancia partidista, el presidencialismo ha podido subsistir aún en entornos pluralistas. En opiniones de Nohlen, "ha sido sorteado el requisito teórico para la consolidación democrática consistente en la renovación libre y competitiva de los gobiernos, muchas veces con rotación de los partidos y coaliciones. En la mayoría de los países ya se han efectuado varias elecciones presidenciales,

lográndose en algunos de ellos el paso histórico de producirse por primera vez en décadas el reemplazo democrático del gobierno después de cumplirse el periodo completo del mandato anterior". (Nohlen; 1998:9).

5. UNA APROXIMACION A LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA Y EL ESTADO DE DERECHO: UN NUEVO ESCENARIO ELECTORAL EN MEXICO

5.1 LA TRANSICION Y SUS RESULTADOS: CONSOLIDANDO UN PROCESO

Es cierto que sólo el tiempo le da su dimensión a los hechos históricos. ¿Cómo va, por lo tanto, a registrar la historia de México lo sucedido el 2 de Julio del año 2000? Dependerá sin duda de lo que suceda después. La estabilidad y rutinización de la competencia democrática, la fortaleza de los partidos como agentes representativos, la gobernabilidad en las instituciones democráticas, el sensible mejoramiento del estado de derecho, éstas son condiciones básicas, a mi juicio, para una consolidación democrática que posibilite evadir ese hoyo negro en el que se encuentran varias democracias latinoamericanas.

Esta idea es impugnada por dos perspectivas polares. Una afirma que con los resultados del 2 de Julio se inicia la transición a la democracia. Yo por el contrario pienso que el 2 de Julio del 2000 concluyó la transición democrática de México. Otra afirma que en México no hay democracia electoral (es decir, no llegamos a ella todavía) porque persiste esa precariedad tan aguda de nuestro estado de derecho. Yo por el contrario pienso que fortalecer el estado de derecho es el reto más importante de la democracia mexicana, y que el modo en que lo enfrente *definirá las posibilidades de su consolidación*. Este apartado quiere explorar los alcances de esta última afirmación. Para ello, inevitablemente se abordará, en su primera parte, el tema del "fin de la transición". Ello me permitirá encadenar la argumentación, en la segunda parte, sobre los dilemas de la consolidación democrática que enfrenta México. se trata, insisto, de una argumentación preliminar, un primer abordaje, que en el segundo apartado se verá especialmente

favorecido por el estudio que sobre el concepto (o conceptos) de "consolidación democrática" ha hecho el politólogo austríaco Andreas Schedler¹⁵.

¿Es posible afirmar que con las elecciones federales del año 2000 ha concluido la transición mexicana a la democracia? Mi respuesta es definitivamente que sí; el año 2000 marca el fin del proceso democratizador iniciado en México en 1988. Las transiciones vía negociación, es decir, las pactadas, inician cuando formalmente dan inicio las conversaciones entre los actores para acordar un cambio en la institucionalidad que define los términos en que se da la competencia por el poder. Y terminan cuando se remueva el poder bajo las reglas de la nueva institucionalidad pactada.

Después de 1988, se van sumando a la definición reformista el PAN (dividido) y el PRI (cohesivo) con las reformas constitucionales y legales de 1989-90; el PAN (cohesivo) y el PRI (cohesivo) con las reformas constitucionales y legales de 1993; el PAN (cohesivo), el PRI (cohesivo) y el PRD (dividido), con las reformas constitucionales y legales de 1994; finalmente, cuatro partidos (PRI, PAN, PRD y PT) votan cohesionadamente, en sentido aprobatorio, las reformas constitucionales y legales de 1996. No hubo un gran pacto sino cuatro pactos de inclusividad creciente.

Las elecciones intermedias de 1997 prueban por primera vez una institucionalidad creada por el consenso ya completo de las fuerzas políticas. La gran creación institucional de aquella reforma fue sin duda -como ruptura de plazos largos en la historia institucional-electoral mexicana- el nacimiento de la plena juridificación federal del mundo electoral con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La existencia del Tribunal Electoral con facultades para revisar la constitucionalidad de las leyes electorales y la legalidad de los actos que integran los procesos electorales suponía el fin de la negociación entre actores respecto de sus litigios electorales, y el acuerdo -de todos- de comprometerse con la sentencia de jueces competentes en la materia. Así mismo, se dotaba de plena

¹⁵ Schedler, Andreas. "What is democratic consolidation?" en *Journal of Democracy*, 1998, vol. 9, n 2

autonomía, como órgano constitucional encargado de organizar desde la perspectiva administrativa las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo antecedente más remoto (la Comisión de Vigilancia Electoral creada en 1946) concentró en la Secretaría de Gobernación la responsabilidad de organizar elecciones federales, quitándole la responsabilidad en aquel año a los ayuntamientos municipales. Finalmente, la reforma a la ley electoral federal de 1996 incluyó nuevas reglas para garantizar la equidad de las condiciones de la competencia democrática (sobre todo en financiamiento y acceso a medios de comunicación).

En 1997 se probó, por primera vez, esa nueva institucionalidad administrativa y jurisdiccional. Eran las elecciones intermedias de la administración de Zedillo. Viene el proceso y todos aceptan el resultado. Se renueva entonces la Cámara de Diputado y se integra una cuarta parte del Senado. El resultado del conjunto del proceso termina de despedazar toda conceptualización de la política mexicana basada en la idea del "partido hegemónico". ¿Cómo puede un partido ser hegemónico si no tiene mayoría en una de las Cámaras? Ni siquiera el concepto de "partido hegemónico" acuñado por Sartori era aplicable en la LVII Legislatura (1997-2000), ya que el concepto mismo de "partido dominante" estaba vinculado a la idea del partido en el poder que no necesita de construir coaliciones multipartidarias para gobernar (Sartori tiene en mente sistemas parlamentarios, no de separación de poderes-presidenciales).

Después de 1997, el PRI, no tiene esa mayoría absoluta en la Cámara de Diputados federal. Así, 1997 es el fin de la era del partido hegemónico, cuyo primer debilitamiento se daría en 1988 con la pérdida del control de la mayoría calificada en dicha Cámara (para aprobar reformas constitucionales por sí mismo y sin necesidad de construir coalición alguna).

Sin embargo, creo que la periodización de nuestra historia política reciente debe hacer corte no en 1997, sino en 2000. ¿Por qué? Porque en 2000, y por primera vez, la institucionalidad creada en 1996 iba a renovar todos los órganos federales

sujetos a elección popular: la presidencia de la República, y la totalidad del Senado y de la Cámara de Diputados. Ese momento constituiría el fin de la transición. ¿Por qué? Porque suponía la renovación del poder federal bajo condiciones de competencia democrática. Esta aseveración se basa en una conceptualización mínima, electoral, shumpeteriana de la democracia, en el entendido de que cualquier conceptualización máxima de la democracia supone, obviamente, que la condición electoral está satisfecha.

Valga decir, de modo parentético, que con un gobierno dividido, esto es, con un presidente cuyo partido no cuenta con el control mayoritario en ambas Cámaras del Congreso, México enfrentaba ya un dilema de *consolidación* (la gobernabilidad democrática) *antes* de concluir propiamente la *transición* democrática. Esta fue una peculiaridad del gradualismo del cambio en el contexto mexicano: la nueva institucionalidad electoral se probó, en el marco constitucional de la consulta electoral, en una elección intermedia (es decir, solo legislativa); la transición concluiría en la siguiente elección concurrente (para las dos Cámaras del Legislativo y para el poder Ejecutivo).

De estos conceptos se deriva una conclusión: la calidad del proceso electoral definiría su carácter democrático, no el resultado de la elección, ésta coronaba su carácter democrático, sin importar quién era el ganador y quiénes los perdedores. Hoy, sin embargo, se olvida que en los últimos treinta días previos a la elección del 2 de julio circulaba entre las columnas de opinión, entre organizaciones no gubernamentales y entre grupos de observadores electorales, la idea de que el fenómeno de la compra (de votos) y la coacción (de los electores) definiría el resultado si el PRI ganaba la elección presidencial por uno o dos puntos porcentuales, y ello gravitaría negativamente sobre la legitimidad del proceso.

Después vino la alternancia y ya nadie dijo que había un problema de compra y coacción en las elecciones mexicanas. Dos desmesuras al fin y al cabo, porque 1) los sufragios que se emiten como resultado del intercambio del voto por otra cosa, y los que se emiten como resultado de algún tipo de coacción, no definen

quién gana y quién pierde. Esto es aritmética simple: no sólo algunos sino todos los votos definen una elección; y porque 2) con la alternancia en 2000 no desaparece el fenómeno político de la compra y la coacción, con el que puede beneficiarse cualquier partido político en México. Aún quedan por explorar técnicas para combatir este fenómeno electoral que existirá siempre donde exista alta marginación social, pobreza extrema, y vida a la intemperie del mercado (medidas para evitar el escalonamiento de papeletas en las filas de electores, para impedir que un elector hostilizado pueda enseñar su boleta marcada y después depositarla en la urna, para difundir los resultados de las investigaciones del ministerio público sobre casos de compra y coacción).

Así el año 2000 marca el fin de la transición como lapso en el que se produce la mutación de un sistema político autoritario < otro democrático porque en elecciones legales, transparentes, razonablemente equitativas, el electorado define quién detenta el poder político y los actores en competencia aceptan el veredicto ciudadano. Es claro, se insiste, que 2000 marca el fin de la transición mexicana a la democracia. Ya no se justificaría, en modo alguno, que el caso de México se excluyera de los estudios que comparan las democracias de América Latina o del mundo. Una democracia en la que las elecciones, libres y efectivas, deciden quién gobierna. Es cierto, que es la política nacional la que tomo en cuenta en la tarea clasificatoria, y no la política local, o si se quiere la sumatoria de las 32 políticas locales o de las más de 2 mil 430 políticas municipales. Hay diversos desfases que hacen que la institucionalización electoral de Chihuahua produzca mejores resultados que la de Tabasco, por poner dos ejemplos, y que por tanto sea posible decir que Chihuahua concluye su transición a la democracia antes que México en su conjunto, y que Tabasco lo hará después. Lo que quiero subrayar es que sería un grave error no incluir entre las democracias del mundo a México por los desfases en su política democrática a nivel subnacional.

Como politólogo, y acostumbrado a pensar en procesos políticos históricos y concretos, pienso en primer lugar que estamos ante un problema de secuencia histórica: en diversos países europeos se accedió al orden jurídico-estatal (construcción estatal) y luego se accedió al orden democrático (construcción democrática); en México y en América Latina acudimos al orden democrático en el marco de un estado débil y de un famélico orden jurídico de un precario estado de derecho.¹⁶ No tiene sentido lógico, votar en elecciones impecables para que

¹⁶ Por estado de derecho entiendo un orden jurídico que es eficaz en la aplicación coactiva de sanciones a conductas antijurídicas realizadas tanto por autoridades como por individuos, es decir, a violaciones a la órbita competencial de los primeros y al incumplimiento de una obligación jurídica para el caso de los segundos.

después las leyes aprobadas por nuestros representantes electos sean ignoradas por todo el mundo. Pero en realidad, donde no hay estado de derecho ni siquiera puede haber elecciones: no puede haber una sociedad con leyes electorales respetadas y elecciones impolutas, y después, la ausencia total de estado de derecho. ¿qué tanto estado de derecho ha de haber para tener elecciones efectivas y qué tan precario ha de ser el estado de derecho para que una democracia sea juzgada clara e inequívocamente como incompleta, o meramente formal, o “no-consolidada”? A mi juicio, es tarea central de la democracia mexicana fortalecer el estado de derecho para que pueda hablarse de una democracia consolidada. En otras palabras, la transición democrática ha concluido y para ello fue suficiente la mínima dosis que hoy tenemos de estado de derecho, que aún precario, pudo producir, precisamente, en su marco, el tránsito hacia elecciones razonablemente libres y equitativas, y hacia gobiernos con base popular con *legitimidad* democrática. Pero esa democracia que es formal no puede ser sustantiva sin un estado de derecho que si no puede ser pleno, habría de ser ampliado de modo sistemático y evidente para todos. El proceso de *consolidación* democrática requiere por lo tanto de: 1) rutinizar la transparencia, equidad y jurisdiccionalidad de la competencia democrática, y 2) que los poderes constitucionales democráticamente impulsen el estado de derecho. Por eso creo que adicionalmente a las condiciones de consolidación democrática ya apuntadas, habría que agregar, 3) que los poderes constituidos democráticamente sean percibidos como representativos por la ciudadanía, y 4) que la pluralidad política de dichos órganos no obstaculice la gobernabilidad del sistema institucional y su capacidad decisoria. Pero antes, este pluralismo tiene que evitar la parálisis y arribar a decisiones. Concluida la transición a la democracia, estos son, a mi juicio, los cuatro temas centrales de la consolidación de la democracia en México.

5. EL ESTADO DE DERECHO COMO ELEMENTO MINIMO PARA LA CONSOLIDACION DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.

Una lectura general de la literatura sobre la consolidación democrática conduce de entrada a la conclusión de que no existe un consenso sobre el significado del concepto. Por esta razón debo aclarar que me inclino por la conceptualización que desarrolla Andreas Schedler. Su extraordinario ejercicio analítico puede ser especialmente útil para tratar de ubicar los retos de la consolidación que enfrenta la democracia mexicana. Para Schedler existen cinco modos en cómo se utiliza el concepto *consolidación democrática*¹⁷: 1) se consolida la democracia si se logra evitar la regresión autoritaria por la vía del colapso o la caída del régimen democrático; 2) o se consolida si se logra evitar la erosión de la democracia "liberal", que se convierten "electoral", 3) o se consolida si se logran completar sus características más allá del marco electoral; 4) o se consolida si se "perfeccionan" sus elementos característicos; 5) o se consolida si se "perfecciona" su organización e institucionalidad.

Respecto del primero y segundo significados, Schedler detecta como elemento común un contenido "negativo" en el concepto de consolidación democrática: ambos subrayan lo que la democracia no le debe pasar, lo que hay que evitar que le suceda; por el contrario, en el resto de los significados el autor detecta contenidos "positivos", es decir, lo que debe pasar, lo que hay que promover que suceda con la democracia. El primero es el significado "clásico" o más generalizado de concepto. Este sesgo es a mi juicio histórico: muchas democracias de la "tercera ola" provienen de regímenes autoritarios, apoyados o abanderados por las fuerzas armadas, de modo que la consolidación se entiende como un "no regreso" al régimen anterior a través de un golpe de Estado. Si no hay golpe de Estado que interrumpa la vida democrática, entonces la democracia está "consolidada". De modo un poco más general, se trata de evitar que cualquier actor político desleale al juego democrático (el ejército, una guerrilla, la población

¹⁷Op. cit., p

desencantada frente a la persistente desigualdad) sea exitoso en la búsqueda de construcción de alternativas no-democráticas para hacer valer sus intereses.

democracia mexicana, por el contrario, no proviene de un régimen autoritario, dictatorial, de corte militar, sino de un régimen autoritario, institucionalizado, civil, respetuoso de los calendarios electorales, pero incapaz de ofrecer certeza a ciudadanos y competidores de la democraticidad de la competencia por el poder. En el marco de esta conceptualización, es posible decir que se consolidará el ejercicio democrático en México si es posible evitar toda regresión al estado de incertidumbre electoral, y si se sostiene la transparencia y la equidad del proceso electoral del año 2000.

En el año 2000 se instalaron 113 mil 423 casillas de las 113 mil 441 casillas que debieron instalarse. En el 99.79% de las casillas instaladas, acudió a fungir como presidente de casilla el ciudadano sorteado y capacitado por el IFE para cumplir esa función; el 93.86% de las casillas estaban vigiladas por un representante de la coalición Alianza por el Cambio, en el 99.19% por un representante del PRI y 96.02% por un representante de la Alianza por México, y en menos del uno por ciento de las casillas sólo había representante de un partido político; de un padrón de 59 millones 584 mil 542 ciudadanos, se entregó un listado nominal de ciudadanos con credencial para votar con fotografía con 58 millones 782 mil 737 ciudadanos, de los cuales fue a votar el 63.97% (fue el 57.69% en 1997, 76.13% en 1994 y 65.97% en 1991); el IFE dio a conocer encuestas de salida la noche de la elección, y la suma de casi la totalidad de votos estaba disponible en internet desde la madrugada del siguiente día¹⁸. Éstos son datos mínimos relacionados con la transparencia, respecto de la cual no debe haber regresiones.

En cuanto a la equidad, debe tomarse en cuenta que del multimillonario financiamiento público a los partidos en 2000 (300 millones de dólares en números redondos), el 30.33% lo concentró el PRI, el 30.17% recayó en los dos partidos

¹⁸ Instituto Federal Electoral

que conformaron la Alianza por el Cambio, y el 34.14% fue para los cinco partidos que se sumaron en la Alianza por México. Por otra parte, el monitoreo de medios de comunicación realizado por el IFE, concluyó que el 39.85% del tiempo dedicado a las campañas en los noticiarios del radio y televisión se concentró en el PRI, el 27.43 % en la Alianza por el Cambio y el 28.18% en la Alianza por México; por otro lado, el 52% de todos los spots publicitarios en los medios televisivos nacionales fueron del PRI, el 26% de la Alianza por el Cambio, y el 19% de la Alianza por México. Los resultados mismos de la elección nos demuestran que si bien estos datos no hablan de igualdad en la competencia, sí lo hacen, por otro lado, de la equidad que privó en ella suficiente para generar un grado mayúsculo de competitividad. Basten estos datos para ilustrar avances que posibilitó la reforma de 1996 y que no deben revertirse. Por supuesto que muchos aspectos de la competencia electoral han de perfeccionar la relojería del proceso: la relación (tantas veces perversa) entre el dinero y el poder, o si se quiere entre el dinero y la competencia por el poder y el poder mismo, es un tema que merece atención para la fiscalización de las finanzas de los partidos (ingresos y egresos) pueda ser más profunda; el profesionalismo de las autoridades electorales federales y locales todavía ha de rutinizarse a través de un sólido servicio civil electoral. Son dos ejemplos de aspectos de la vida electoral que aún tienen que vigorizarse, pese a que su evolución en los últimos años ha ido en la dirección correcta. Con todo, las bases están dadas para que nuestra institucionalidad electoral, debidamente cuidada, produzca elecciones limpias y confiables.

Igualmente, en esta categoría (la consolidación como “no regresión”) habría de incluirse, para el caso mexicano, y pensando tanto en procesos electorales federales como en locales, la importancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la consolidación democrática de México. Cualquier reforma que condujera a una dejuridificación de lo electoral por la vía de la reforma legal o por la vía de los hechos supondría, a mi juicio, el colapso de la democracia en México. La continuidad de la actual juridicidad (sea en el escenario en que conserve el TEPJF todas sus atribuciones, sea que la Suprema Corte de Justicia

de la Nación se convierta en última instancia en la resolución de los litigios) y el acatamiento de las sentencias de los órganos electorales jurisdiccionales, son condiciones *sine qua non* para la consolidación de la competencia democrática en todos sus niveles. Por otro lado, el segundo significado “negativo”, el vinculado a evitar la “erosión” de la democracia liberal, no tiene según Schedler contenidos claros y específicos. El autor retoma a O’Donnell para pensar que la democracia puede parecer por la vía de una “muerte rápida” (golpes de Estado, por ejemplo) pero también por la vía de una “muerte lenta”, porque se vuelve “democradura”, represiva de las libertades políticas más básicas, democracia “de fachada”, porque se ve cómo las fuerzas armadas reasumen control y supremacía, etc. No detecto en este concepto alguna utilidad específica para entender los retos de la consolidación de la democracia en México, básicamente porque no encuentro actores interesados en minar las libertades políticas fundamentales.

En tercer lugar, se encuentra la idea de “consolidación” cercana a la idea de *completar* la democracia. Aquí Schedler enfatiza la necesidad de eliminar cláusulas no-democráticas de la constitución, de abolir “poderes tutelares”, o “dominios reservados” a las fuerzas armadas (teniendo en cuenta el caso chileno). Pero quizá estas preocupaciones se relacionen más con “transiciones inconclusas a la democracia” que con democracias “no consolidadas” o “incompletas”. En todo caso, la idea más generalizada aquí, especialmente con relación a las democracias de América Latina, tiene que ver con la necesidad de un estado de derecho para completar la democracia y así “consolidarla”. Dice Schedler en su excelente y clarificador ensayo:

...Las democracias contemporáneas en América Latina no han seguido la secuencia histórica del desarrollo político europeo: primero, construir el estado; luego, domesticar desde la ley al poder estatal; y finalmente, domesticar democráticamente al estado. Por el contrario, como en democracias de la “tercera ola” en otras regiones, la secuencia ha sido la inversa. Han surgido democracias en el contexto de estados cuyo presencia es parcial o precaria (tanto en términos territoriales como sociales), con sistemas judiciales que no hacen sino administrar

el estado del no-derecho. Así, las dos claves para trascender la naturaleza “no liberal” de la democracia en América Latina son “la reforma del estado” y la “reforma judicial”...¹⁹

Aquí se encuentra un punto clave para México entre las naciones “positivas” de la “consolidación democrática”. Pero, insisto, estamos ante una cuestión de grado (no hay “estado de derecho pleno”), e incremental (no lograremos fortalecer el estado de derecho en México de un día para otro). Pero, cuánto debemos fortalecerlo para considerar que la democracia en México está “completa” y por ello “consolidada”? No lo sé. Sin embargo, es razonable pensar que la continuidad de la precariedad de nuestro estado de derecho puede producir una descomposición y minar muy pronto el apoyo ciudadano al régimen democrático-electoral, que pueda expresarse pasivamente como abstención o activamente como apoyo a alternativas políticas portadoras de discursos contra la política y contra los políticos y las instituciones. En cuarto lugar, la idea de “consolidación” como profundización es, según Schedler, especialmente ambigua: aquí están mezclados criterios socio-económicos, criterios de cultura política, etc. A mi juicio, aquí se ubican los que confunden justicia social con democracia y los que piensan que la condición para una auténtica democracia es la construcción de una cultura política democrática generalizada entre la población. No niego que una persistente desigualdad social puede dañar la legitimidad y el apoyo popular a un régimen democrático, ni que la promoción de una cultura política democrática (pueda y deba) contribuir a la consolidación democrática. Pero es un hecho que el desarrollo económico no depende solamente, ni de lejos, de la calidad de las instituciones democráticas, sino de diversos factores estructurales e internacionales; también es claro que la práctica misma de la democracia puede ir modificando patrones culturales de comportamiento político. Antes de colocarle a la democracia exigencias tan altas, quizá deberíamos pensar que los pobres son más vulnerables en el estado de naturaleza (jurídico) que a la intemperie del

¹⁹ Op. Cit., p. 99.

mercado (económico), y que una cultura política democrática no arraigara sino en el ejercicio continuo y persistente de la práctica democrática. Quizá ya debiéramos pensar en la democracia como un modo, frágil si se quiere, de organizar la política, sin confundirla con la justicia social.

Demasiados regímenes políticos autoritarios y totalitarios en el siglo XX se llamaron a sí mismos (democráticos) por que se decían auténticos promotores de la justicia social. Pero las formalidades democráticas no aparecían por ningún lado.

Finalmente, en quinto lugar se encuentra los aspectos organizacionales-institucionales de la democracia liberal y que en el caso mexicano es preciso perfeccionar. Aquí Schedler se refiere en términos generales al sistema de partidos, a la operación cotidiana de los cuerpos legislativos, de las burocracias del sistema de intermediación de intereses. Encuadran en este punto, a mi juicio, las otras dos condiciones fundamentales para la "consolidación democrática" en el caso mexicano. Por un lado, es un hecho que la pluralidad de fuerzas políticas que hoy están representadas en los órganos del Estado debe ser capaz de producir acuerdos y de generar condiciones de gobernabilidad. Una democracia incapaz de tomar decisiones e inmersa en la parálisis no puede consolidarse por inútil. La gobernabilidad, pues, es una condición para la consolidación de la democracia mexicana (lo es, ya discutíamos esto, de 1997 a nivel nacional). Pero, por otro lado, creo que la democracia mexicana no se consolidara si sigue siendo tan grande la distancia entre los ciudadanos y los partidos políticos como agentes representativos, como intermediarios entre la sociedad y el Estado. Creo que en nuestro proceso de consolidación han de estudiarse nuevos arreglos institucionales que premien el acuerdo entre los partidos y desincentiven el disenso (en este sentido la fragmentación del sistema de partidos podría tener efectos graves sobre la gobernabilidad institucional) al tiempo que promueva la cercanía de los representantes y sus representados (en este sentido habrá que eliminar la anomalía mexicana que permite a los ciudadanos elegir a sus legisladores pero no evaluar su acción representativa y eventualmente premiarla a

través de la reelección). Las encuestas nos dicen una y otra vez que los ciudadanos se sienten a distancia años-luz de los partidos.

Por ello piénsese que el escenario que más habría que temer para la democracia mexicana sería no la aparición de actitudes golpistas o de guerrillas capaces de eliminar la democracia del tablero político (dos escenarios que no veo en el horizonte), sino la descomposición política y el consecuente surgimiento de políticos dispuestos a sacar ventaja, en la institucionalidad formal-electoral, del desprestigio de las instituciones y de los partidos, con un discurso contra los políticos, contra la política, contra los partidos políticos, contra las instituciones representativas. La fragmentación del sistema de partidos, el surgimiento de candidatos inspirados en los ejemplos de Chávez en Venezuela o de Fujimori en el Perú, que no puedan salirse de la esfera universalmente legitimada de la democracia formal, pero sean capaces de lucrar —en un círculo vicioso infernal— con el desprestigio de las instituciones democráticas en el marco formal proveído por ellas mismas. Ése es el peor de los mundos al que podríamos arribar en México, y al cual hay que huirle como a la peste: que el desencanto —por falta de representatividad de los partidos, porque la corrupción y el abuso lejos de contraerse se extienden— sea tan general, tan vasto, que los políticos ganadores del juego inevitable (nadie podrá jugar un juego que no sea electoral) sean los que levanten más fuerte la voz, en la pulverización de opciones, con un discurso contra la política y los políticos, contra los partidos políticos y contra las instituciones políticas. Un sistema de partidos atomizado, una democracia paralizada, socialmente inútil, tonta. Otras democracias en América Latina se han acercado a ese extremo. Pero no es destino. La pregunta central es, entonces, si la democracia mexicana va a conducir al país, si habremos de encontrar una combinación virtuosa de arreglo institucional y artesanía política. No tardaremos mucho en tener una respuesta preliminar a esta pregunta.

6. CONCLUSIONES

El sistema político en México ha experimentado cambios drásticos en las últimas décadas. Así, la transición a la democracia significó el tránsito de un sistema de partidos hegemónico que inicia su desmoronamiento en 1988 a un sistema de plural y competitivo, claramente, desde 1994. Así para 1997, México entra a la lista de democracias electorales, tras haber aprobado cambios sustantivos a las reglas electorales que significaron, la construcción de órganos electorales autónomos del gobierno en turno y formado fundamentalmente por ciudadanos sin filiación partidista. El sistema electoral federal logró pues ser transformado hasta garantizar en lo general elecciones libres, transparentes y justas.

De esta afirmación podemos concluir un primer aspecto: *las elecciones posteriores a 1997, año en que inicia el periodo de gobiernos sin mayoría, confirman la celebración de elecciones democráticas en el país. En las elecciones del 2000 se da por primera vez, en más de 70 años, la alternancia en el poder ejecutivo federal con el principal partido de oposición a la cabeza, el PAN, mientras en el 2003 inicia la era de elecciones democráticas y el proceso de su consolidación.*

A partir de 1988 y hasta el 2003 el nuevo sistema de partidos mostró a la vez signos de estabilidad y de cambio. Entre los primeros destaca la clara y creciente tendencia de competitividad electoral, el apego a las nuevas reglas del juego y la falta de mayorías en el Congreso. Entre los segundos sobresalen la incorporación de nuevos partidos a la competencia electoral, el fortalecimiento del vínculo entre partidismos y orientaciones ideológicas y una importante volatilidad electoral, lo que supone cambios en las preferencias electorales. Las elecciones de 2006 modificaron el panorama electoral del país sugiriendo ante todo, que es el cambio y no la estabilidad el rasgo predominante del sistema de partidos en México. Estas elecciones, inéditas en muchos sentidos, han significado una dura prueba para la solidez de las instituciones electorales que emergieron de la reforma de 1996, esta elección coloca en el centro del debate público nuestra capacidad como sociedad para consolidar los avances democráticos logrados: *“aunque las regresiones a*

sistemas autoritarios son posibles, sólo representa una amenaza real en la medida en que las elecciones libres, justas y transparentes no están consolidadas.

El papel de las elecciones competitivas no está en discusión. La función que les asigna la teoría democrática liberal como centro indiscutible de la democracia ha sido acotada pero no negada. Hoy es un consenso que la democracia liberal es más que elecciones competitivas pero no puede ser menos. Pese a las dudas que la coyuntura actual ha sembrado, la investigación presentada muestra que en México la transición a la democracia se dio por la vía electoral, sobre la base de una tendencia creciente de competitividad electoral que permitió el fortalecimiento paulatino de los partidos políticos que, poco a poco, fueron capaces de negociar reformas electorales verdaderamente significativas que garantizan elecciones libres, limpias, transparentes y justas.

La celebración sistemática de elecciones competitivas desde principios de los años 90 – tanto en elecciones federales presidenciales y de diputados de mayoría relativa como municipal- constituye pues el núcleo de la transición a la democracia, que inicia en 1988 y termina cuando desaparecen las elecciones plebiscitarias que habían imperado por más de seis décadas y cuando las contiendas competitivas se extiendan a lo largo y ancho de país.

Como se expuso anteriormente, las reformas electorales de 1994 y 1996 acabaron con el control gubernamental de las elecciones y obtuvieron la independencia total de la autoridad electoral respecto del Poder Ejecutivo. Dichas reformas movieron al sistema electoral hacia elecciones genuinamente libres, transparentes y justas. Parece evidente, mientras el sistema electoral se ha modificado extensamente, el sistema de partidos y las reglas que gobiernan la vida y participación electoral de partidos y candidatos, siguen siendo temas pendientes en la agenda pública.

En el caso de las reformas electorales domina la heterogeneidad. El proceso de apertura en la competencia inició entre 1988 y 1993, sin embargo, fue hasta el

periodo 1994-1996 que el grado de justicia de las leyes electorales se incrementó de manera considerable, reflejando con ello cambios importantes en el sistema electoral. A partir de 1996, cuando se aprueba la obligación de los estados de compatibilizar sus leyes con las federales, el proceso de reformas entró en una nueva fase: las reformas permitieron consolidar los cambios democráticos alcanzados.

En suma, la evidencia mostrada, sugiere que México ha transitado efectivamente del control gubernamental de las elecciones a una competencia abierta, justa y transparente, de la hegemonía de un partido a elecciones plurales y competitivas. Ambos procesos condensan la transición mexicana a la democracia, cuya consolidación parece estar en marcha y haber enfrentado una dura prueba en las elecciones federales en 2006. Pese a las críticas y descalificaciones que pretenden desconocer el producto de 20 años de lucha por la democracia, considero que el piso básico de la democracia constituido por las elecciones competitivas con reglas de juego que garantizan contiendas justas, libres y transparentes es parte de nuestro capital político. Las elecciones democráticas están sólidas en México, y son el único mecanismo legítimo para elegir a nuestros gobernantes. En este campo no hay regresión posible. La confianza que existe en las elecciones democráticas tiene que consolidarse y esto requiere del consenso de actores políticos sociales y económicos. Solo así será posible completar y profundizar la democracia.

Estoy convencido de que una de las áreas de mayor incertidumbre en nuestra democracia está en la calidad democrática de los actores políticos y esto no es cualquier cosa. La democracia es fruto del desempeño de los actores políticos. La democracia se consolida y se convierte en el "único juego" posible, sólo si los actores deciden jugar y respetar sus reglas básicas. Por ello creo que la convocatoria en torno a la cual debemos unirnos es la de la reforma a nuestros actores políticos y el ajuste de las reglas del juego, sin desandar lo andado. Hoy toca consolidar la democracia electora a la que transitamos para poder dar pasos

firmer hacia la meta superior que es lograr gobiernos no solo legítimos, sino eficientes

7. BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor (1997) "México al fin del milenio a mitad del camino" en *Nexos*, No. 239, vol. XX, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1994) "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en *Presidencialismo y sistema político*. México y los Estados Unidos (Alicia Hernández Chávez coord.), FCE, México.

Alarcón Olguín, Víctor (1995) "Gobierno presidencial y cambio político" en *Propuesta*, Julio, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. México.

Alcántra Sáez, Manuel (1995) Gobernabilidad, crisis y cambio. *Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México.

Alfie, Alicia y Luis Méndez (1998) "Tres lustros de transición en México" en *El cotidiano* No. 89, UAM Azcapotzalco, México.

Antoni, Diego. Gómez Álvarez, David (1998) "Reconstruir el Estado. Una entrevista con Adam Przeworski" en *Nexos* No. 250, México.

Aristóteles (1967) *La política*, Sepan Cuantos, México.

Ávila, Marcela. Claudio López Guerra (1999) "Reformas al artículo 115 constitucional. Alternativas para una nueva relación entre órdenes de gobierno" en *Bien común y gobierno*, Año 5, núm. 57, Fundación Rafael Preciado, México.

Bartlett Díaz, Manuel (2000) *La Jornada*, jueves de julio, pág. 10.

Becerra Chávez, Pablo Javier (1994) "La reforma del COFIPE" en *Elecciones y partidos políticos en México 1993* (Leonado Valdés coord.) UAM Iztapalapa, México.

----- (1995) "Entre el autoritarismo y la democracia: las reformas electorales en el sexenio de Salinas" en *Polis 94*, UAM Iztapalapa, México.

----- (1998) "Las elecciones de 1997: una nueva lógica de competencia" en *Después del PRI* (César Cansino coordinador), Centro de Estudios de Política Comparada, México.

Becerra Ricardo (1997) *La Reforma electoral de 1996*, FCE, México.

Bejar A, Luisa, (1997) "La democracia en el discurso parlamentario mexicano: tensiones y contradicciones" en *Enciclopedia parlamentaria* Vol. II, Tomo I, Serie II, La argumentación parlamentaria 1982-1996. Sistema Integral de Información y Documentación. Dpto. de Documentación Legislativa.

Bobbio, Norberto (1976) "Democracia" en *Diccionario de política* (N. Bobbio, N. Mateucci y G. Pasquino), Siglo XXI, México.

----- (1986) *El futuro de la democracia*, FCE, México.

Bolaños Guerra, Bernardo (1994) "Presidencialismo y posmodernidad" en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, Aldus, México.

Camou, Antonic (1996) "Gobernabilidad y transición democrática en México" en *Perfiles latinoamericanos*, No. 9, FLACSO, México.

----- (1997) "Gobernabilidad y democracia en una transición incierta" en *México en el desfiladero: los años de Salinas*, (Marcelo Cavarozzi coordinador), FLACSO, México.

Carbonel y Sánchez, Miguel (1994) "Presidencialismo y creación legislativa" en *Ensayos sobre presidencialismo*, Aldus, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (1994) *Transición política y reforma constitucional*, UNAM, III, Serie Estudios Doctrinales, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (1999) "Evolución del derecho electoral mexicano 1946-1996" en *Guía para el estudio de derecho electoral*, curso impartido en UAM Iztapalapa, México.

Carpizo, Jorge (1978) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.

----- (1980) *Estudios constitucionales*, Porrúa, México.

Carrillo, Ulises. Alonso Lujambio (1998) "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000" en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Cordera Campos, Rolando (1991) "La democracia difícil" en *Ensayos sobre una polémica inconclusa: la transición a la democracia en América Latina*, (Agustín Cueva, compilador) CONACULTA, México.

Córdova, Arnaldo (1972) *La formación del poder político en México*, FCE, México.

----- (1988) "La constitución y la democracia" en *México el reclamo democrático*, R. Cordera, R. Trejo y E. Vega (coord.) Siglo XXI, México.

Cossío, José Ramón (1998) *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontarama, México.

Crespo, José Antonio (1995) *Jaque al rey: hacia un nuevo presidencialismo en México*, Joaquín Mortiz, México.

----- (1998) "El fin de la liberalización política en México" en *Después del PRI*, (César Cansino, coordinador) Centro de Estudios de Política Comparada, México.

----- (1998) *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, Grijalbo, México.

----- (1999) *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México.

Dahl, Robert A. (1971) *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México.

Downs, Anthony (1973) *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid.

Duverger, Maurice (1957) *Los partidos políticos*, FCE, México.

----- (1962) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona.

Easton, David (1966) "Categorías para el análisis sistemático de la política" en *Enfoques sobre teoría política* (David Easton compilador), Amorrortu editores, Argentina.

Elster, Jon (1988) *Constitucionalismo y democracia*, FCE, México.

Engels, Federico (1997) *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Ediciones Quinto Sol, México.

Espinoza Toledo, Ricardo (1999) "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México" en *La ciencia política en México* (Mauricio Merino coord.) FCE, México.

Farfán, Rafael (1996) "Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político" en *Sociológica*, No. 30, UAM, México.

Fernández, Mario B. (1988) "Transición versus democratización: visiones alternativas sobre el cambio político" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández B. editores) Nueva Sociedad, Venezuela.

Flisfich, Ángel. Tomas Moulian (1991) "Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina" en *Ensayos sobre una problemática inconclusa: la transición a la democracia en América Latina*, (Agustín Cueva, compilador) CONACULTA, México.

García Maynez, Eduardo (1940) *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México.

Garretón, Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, FCE, México.

Gómez Tagle, Silvia (1997) *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios sociológicos.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay (1987) *El federalista*, FCE, México.

Held, David (1987) *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, México.

Hernández Chávez, Alicia (1994) "La parábola del presidencialismo mexicano" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (Alicia Hernández Chávez coord.) FCE, México.

Hernández Rodríguez, Rogelio (1998) "Presidencialismo y elite en el cambio político en México" en *Política y gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, México.

Huntington, Samuel P. (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.

Kaufman, Robert (1988) "Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas tomo III* (Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comp.) Paidós Buenos Aires.

Le Clercq, Juan Antonio (1998) "Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" en *Bien común y gobierno*, num. 40, Fundación Rafael Preciado, México.

Levi, Lucio (1976) "Régimen político" en *Diccionario de política*, N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, Siglo XXI, México.

----- (1976) "Legitimidad" en *Diccionario de política*, N. Bobbio, N. Matteuci, G. Pasquino, Siglo XXI, México.

Lijphart, Arend (1994) *Sistemas electorales y sistemas de partido: un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

----- (1984) *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries*, New Haven, Yale University Press.

----- (1989) "Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria" en *Revista italiana de scienza politica*, núm. 3. Italia.

Linz, Juan (1964) "An authoritarian Regime: the case of Spain" en *Cleavages, ideologies and party system*, E. Allardt y Y. Littuned (eds.) Helsinki Westermarck Society.

----- (1975) "Authoritarian and totalitarian regimes" en *Handbook of political science*, vol. III: Macropolitical Theory, Reading (Mass.) Addison-Wesley.

----- (1987) *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, México.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1994) *the failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Lowenstein, Karl (1949) "La presidencia fuera de los Estados Unidos" en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México*, año II, num. 5, UNAM, México.

Lujambio, Alonso (1994) "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (Alicia Hernández Chávez coord.) FCE, México.

Mainwaring, Scott (1993) "Presidencialismo, Multipartisim and Democracy: The difficult combination" en *Comparative political studies*, vol. 26, num. 2, Julio.

Mainwaring, Scott. Y John M. Carey (1992) *Building democratic institutions. Party system in latin America*, Standford University Press, Standford.

Martínez Gudiño, Laura E. (1999) "El reto de un Nuevo diseño institucional" en *Bien común y gobierno*, Año 5, num. 58, Fundación Rafael Preciado, México.

Marvan Laborde, Ignacio (1997) *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México.

Matteucci, Nicola (1976) "Constitucionalismo" en *Diccionario de política* (N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino) Siglo XXI, México.

Meyer Lorenzo (1998) *Fin de régimen y democracia incipiente: México hacia el siglo XXI*, Océano, México.

Middlebrook, Kervin (1986) "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. America Latina tomo II* (Guillermo O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead) Paidós, España.

Mill, John Stuart (1985) *DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO*, Tecnos, Madrid.

Monsalve, Sofía. Susana Sottoli (1998) "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico – empírico: enfoques sobre el génesis y la reforma de las instituciones políticas" en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández editores), Nueva Sociedad, Venezuela.

Montesquieu (1771) *Del espíritu de las leyes*, Sepan cuantos, México.

Morales Ramírez, Rafael. Rogelio Mondragón Reyes (1998) "Clausulas de gobernabilidad" en *Bien común y gobierno*, Año 4, num. 48, Fundación Rafael Preciado, México.

Merlino, Leonardo (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Moya Palencia, Mario (1982) *Democracia y participación*, UNAM, México.

Nacif, Benito (1997) "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en *Política y gobierno* vol. IV, NUM. 1, CIDE, México.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (1991) *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

Nohlen Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.

----- (1998) *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos* en *El presidencialismo renovado instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández editores) Nueva Sociedad, Venezuela.

O'Donnell, Guillermo. Schmitter, Philippe. Whitehead Laurence (1988) "Una metáfora a modo de conclusión (pero no de recapitulación)" en *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* tomo IV, Paidós Buenos Aires.

Paoli Bolio, Francisco J. (1985) "Legislación electoral y proceso político 1917 – 1982" en *Las elecciones en México: evoluciones y perspectivas* (Pablo González Casanova coord.) Siglo XXI, México.

----- (1995) "Valores de la transición democrática" en *Propuesta*, julio, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. México.

Patiño Camarena, Javier (1985) "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico" en *Las elecciones en México: evolución y perspectivas* (Pablo González Casanova coord.) Siglo XXI, México.

----- (1995) *Derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, IIJ, UNAM, México.

Pereznieto Castro, Leonel (1987) *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, Porrúa, México.

Peschard, Jacqueline (1999) "Del fundamento del autoritarismo institucionalizado a la explicación de una transición inacabada" en *La ciencia política en México* (Mauricio Merino coord.), FCE, México.

Przewoski, Adam (1988) "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas* tomo III (Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comp.) Paidós, Buenos Aires.

Rabasa, Emilio (1990) *La constitución y la dictadura*, Porrúa, México.

----- (1996) *Mexicano está es tu constitución*, Miguel Ángel, Porrúa, México.

Rainer, Olaf Schultze (1998) "Ingeniería constitucional comparada: en torno al debate actual" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández, editores), Nueva Sociedad, Venezuela.

Rawls, John (1978) *Teoría de la justicia*, FCE, México.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 1917-1997 (1997) SIID, cuadernos de apoyo, Sistema Integral de Información y Documentación. Comité de Biblioteca e Informática, México.

Reyes del Campillo, Juan (1997) "La transición se consolida" en *El cotidiano* num. 85, sep. – oct., México.

Ríos Estavillo, Juan José (1997) "Reforma al Distrito Federal" en *Enciclopedia parlamentaria: reformas constitucionales*. Vol. I, tomo III, serie IV 1994 – 1997. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones. Sistema Integral de Información y Documentación Legislativa. México.

Riggs, Fred W. (1993) "Fragility of the Third World Regimes" en *International social science journal*, vol. 136.

Romero, Vidal (1998) "Posicionamiento y coaliciones en la Cámara de Diputados" en *Bien común y gobierno*, Año 4, num. 44, Fundación Rafael Preciado, México.

Santamaría Julián (1998) "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después" en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, num. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Sani, Giacomo (1976) "Consenso" en *Diccionario de Política*, N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Siglo XXI, México.

Santiago Castillo, Javier (1994) "El salinismo y la disputa por el poder en las elecciones locales entre 1988 y 1992" en *Elecciones y partidos políticos en México*, 1993 (Leonardo Valdés coord.) UAM Iztapalapa, México.

----- (1994) "Las reformas constitucionales en materia electoral de 1993" en *Elecciones y partidos en México*, 1993 (Leonardo Valdés coord.) UAM Iztapalapa. México.

Sartori, Giovanni (1980) *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis, Alianza Editorial, Madrid.

----- (1988) Teoría de la democracia. El debate contemporáneo tomo I, Alianza Universidad, Madrid.

----- (1994) *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México.

----- (1996) "Presidencialismo y democracia" en *Nexos*, num. 226, vol. XIX, México.

Sayeg Helu, Jorge (1988) *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)* Porrúa, México.

Schedler, Andreas. "What is democratic consolidation?" en *Journal of Democracy*, 1998, vol. 9, n 2

Segovia, Rafael (1996) *Lapidaria política*, FCE, México.

Serrafero, Mario (1998) "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto" en *Revista mexicana de sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Shugart, M. S. y J. M. Carey (1992) *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York.

Soberanes Fernández, José Luis (1997) "Reforma a la justicia" en *Enciclopedia parlamentaria. Reformas Constitucionales*, Vol. 1, Tomo III, Serie VI 1994-1997, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Sistema Integral de Información y Documentación Legislativa. México.

Stepan, Alfred (1988) "Camino hacia la redemocratización" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas* tomo III (Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comp.) Paidós, Buenos Aires.

Stoppino, Mario (1976) "Autoritarismo" en *Diccionario de política*, N. Bobbio, N. Matteucci. G. Pasquino, Siglo XXI, México.

Tanaka, Martin (1995) "La consolidación democrática y la crisis de legitimidad de los sistemas de partido en la América Latina de los noventa" en *Perfiles latinoamericanos*, año 4, num. 6, FLACSO, México.

Tena Ramírez, Felipe (1964) *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México.

Touraine Alain (1994) *¿Qué es la democracia?* FCE, México.

Uriarte, Edurne (1997) "El análisis de las elites políticas en las democracias" en *Revista de estudios políticos*, Nueva Época, num. 97, México.

Valades Diego (1998) "La transición del sistema presidencial mexicano" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en México*, D. Nohlen y M. Fernández editores, Nueva Sociedad, Venezuela.

Valdés, Leonardo (1995) "El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana" en *Polis* 94, UAM-I, México.

----- (1999) "Régimen de partidos" en *La Ciencia Política en México* (Mauricio Merino coord.), FCE, México.

Valdés Ugalde Francisco (1995) "Valores democráticos, racionalidad e instituciones en México" en *Propuesta*, Julio, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. México.

Vergottini, Giuseppe (1976) "Constitución" en Diccionario de política (N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino) Siglo XXI, México.

Zermeño Sergio (1992) "México: transición a la democracia" en *Ciudades* num. 14, México.