

Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina*

Kevin Casas Zamora**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de febrero de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de mayo de 2016.

Resumen: América Latina en general se encuentra en un proceso de agotamiento de sus sistemas políticos, ya sea por una extenuación en el marco de derecho constitucional o porque este marco ha contribuido a las crisis políticas, descontento ciudadano, debilitamiento de la democracias, entre otros. Esta coyuntura evidencia que la necesidad de una reforma política va más allá de replantear la arquitectura constitucional, el funcionamiento del régimen político, el sistema electoral y/o los partidos políticos, ya que la democracia latinoamericana es una democracia en la que las características del sistema presidencial y de los sistemas de partidos que han proliferado, aumentan la probabilidad de una parálisis política en la región.

Palabras clave: Reforma política / Régimen político / Transición democrática / Crisis política / América Latina / Cambio político / Debilitamiento de la democracia / Apatía política / Descontento político / Situación política / Constitución y democracia / América latina.

Abstract: In general, Latin America is going through a process of exhaustion of its political parties due to a debilitation in the framework of constitutional law or because this framework has contributed to the political crises, citizenry disappointment, and weakening of democracies, among others. This situation emphasizes the fact that the need of a political reform goes beyond reformulating the constitutional architecture, the functioning of the political regime, the electoral and/or political systems provided that the Latin American democracy is a democracy in which the characteristics of the presidential system and the political party systems that have proliferated increase the probability of a political paralysis in the region.

Key Words: Political reform / Political regime / Democratic transition / Political crisis / Latin America / Political change / Weakening of democracy / Political apathy / Political discontent / Political situation / Constitution and democracy / Latin America.

* Este texto está basado en una conferencia con el mismo título, dictada por el autor en las Jornadas "Equilibrio de Poderes, Reforma Electoral y Paz", celebradas en la Universidad Sergio Arboleda, en Bogotá, Colombia, de 24-25 de marzo de 2015.

** Costarricense, abogado y politólogo, correo KCasaszamora@thedialogue.org. Director Programa de Estado de Derecho, Diálogo Interamericano, Washington DC. Realizó sus estudios de licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, máster en Política Latinoamericana en la Universidad de Essex y doctor Ciencias Políticas en la Universidad de Oxford.

La reforma política –esto es el afán de replantear la arquitectura constitucional o el funcionamiento del régimen político, el sistema electoral y/o los partidos políticos– se ha convertido en un tema importante en América Latina. En los últimos años hemos visto una proliferación de esfuerzos de reforma política en muchos países de la región, desde México y Chile hasta Colombia y Brasil. No se trata de un fenómeno transitorio y limitado a estos países. Antes bien, pareciera que estamos en presencia de uno de los grandes temas de discusión política en la región durante los próximos años.

Las razones para emprender estas reformas son diversas. En algunos casos subyace un agotamiento de los marcos constitucionales negociados durante las transiciones democráticas. Esto es muy visible en el caso chileno, pero también en otros países donde ese marco constitucional ha contribuido a generar crisis políticas de importancia, como en Honduras en el 2009 y en Paraguay en el 2012. En otros casos, la mayoría, lo que se detecta es simplemente una insatisfacción crónica con el funcionamiento del sistema político y una convicción de que la ingeniería institucional puede ayudar a paliar sus problemas.

Que exista una gran desilusión con el funcionamiento de la democracia en todas partes no es novedad.¹ En América Latina, sin embargo, la democracia tiene algunos rasgos que la hacen particularmente propensa a los riesgos de la desilusión. Por un lado, es una democracia que coexiste con una tradición política caudillista,

¹ Solo 38,5% de los latinoamericanos decían estar satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país en 2015, de acuerdo con Latinobarómetro (2015). Para otras regiones, las cifras equivalentes son más altas, pero en modo alguno robustas: Estados Unidos, 40% (2010); Unión Europea, 53% (2009); África, 46% (2015). Ver: Steinhauser (2010), Hobolt (2012), AfroBarometer (2015).

refractaria a las instituciones y cundida de inclinaciones autoritarias, nunca alejadas de la superficie. Por otro lado, es una democracia en la que las características del sistema presidencial y de los sistemas de partidos que han proliferado en la región aumentan gravemente la probabilidad de sufrir parálisis política. Nuestras democracias están navegando permanentemente entre el riesgo del inmovilismo y el riesgo de la deriva autoritaria, entre la *vetocracia* y la autocracia.

Cómo evitar que nuestros sistemas se deslicen en alguna de esas dos pendientes es una tarea de la mayor importancia. Hay que acometerla; sin embargo, con sentido de responsabilidad y de mesura, meditando cada paso que se da y con plena conciencia de los límites de las reformas institucionales.

Quisiera hacer 5 reflexiones a continuación.

1. Pregunto, luego existo

Empiezo con una advertencia con sabor a banalidad, de no ser porque apunta a un error reiteradamente cometido por quienes promueven reformas políticas. Lo primero que necesita cualquier reforma política es un diagnóstico del problema que busca resolver. Para ello es preciso hacer las preguntas correctas. Cualquier esfuerzo de ingeniería institucional en una democracia liberal debe contestar, se me ocurre, las siguientes preguntas:

- a) ¿Cómo hacer que el sistema político otorgue un grado adecuado de representatividad, esto es que permita que la mayor cantidad de opiniones e intereses sociales se vean reflejados en las políticas públicas?

- b) ¿Cómo asegurar que las instituciones políticas tengan la capacidad de responder con eficacia a las demandas sociales?
- c) ¿Cómo garantizar que las autoridades tengan un ámbito de autonomía para identificar el interés público por encima de las presiones sociales económicas y políticas?
- d) ¿Cómo crear incentivos para la transparencia y la integridad de los actores políticos y, correlativamente, desincentivos para el clientelismo y la corrupción?
- e) ¿Cómo asegurar que las instituciones políticas protejan la vigencia de un conjunto de libertades fundamentales que marcan el límite de la acción legítima del Estado?
- f) ¿Cómo asegurar que el ejercicio del poder esté sometido no sólo periódicamente, sino permanentemente, al escrutinio de la ciudadanía?
- g) ¿Cómo asegurar que los poderes del Estado tengan una relación fluida, pero no exenta de la posibilidad de controlarse mutuamente?
- h) ¿Cómo asegurar que el sistema político tenga válvulas de escape institucionales ante las crisis políticas?
- i) ¿Cómo crear incentivos para la existencia de partidos robustos, con anclaje social y con capacidad de agregar preferencias?
- j) ¿Cómo crear incentivos para la presencia de un sistema de partidos lo menos fragmentado posible, con vocación centrípeta, con capacidad de construir acuerdos, con un grado razonable de estabilidad, sin por ello impedir la emergencia de nuevas fuerzas políticas?
- k) ¿Cómo asegurar condiciones adecuadas de competencia electoral para todos los partidos políticos?

- l) ¿Cómo asegurar que los resultados electorales sean transparentes y aceptados por toda la sociedad?
- m) ¿Cómo asegurar que la arquitectura del sistema político sea estable, pero corregible si empieza a mostrar vicios o desajustes con la realidad?

Cada una de esas preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la limitación del poder, hasta su capacidad para resolver problemas; desde la aptitud de los tomadores de decisión para representar las diversas voces de la sociedad, hasta su capacidad para identificar el interés público por encima de cualquier presión. En última cuenta, todas apuntan al tema de fondo: ¿Cómo lograr que el sistema democrático tenga la mayor legitimidad posible?

Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda acometer todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente, por lo que su prioridad no es igual en todas partes. Por eso, es fundamental que una reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar. Y los reformadores deben estar claros de que están condenados a escoger, porque en esto no todas las cosas buenas vienen juntas. Por ejemplo, si queremos más representatividad y más escrutinio público, posiblemente tendremos menos eficacia en los procesos de toma de decisión.

Iniciar un proceso de reforma con una postura *a priori* sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye una grave equivocación. Podemos acabar con una reforma que rasca el sistema político y lo rasca bien, pero rasca donde no pica.

2. Sobre colchas y monstruos

La disciplina para hacer el diagnóstico del problema es, sin embargo, solo una parte del ejercicio. A ello hay que aunar una cierta sofisticación sobre las soluciones institucionales y sus efectos dinámicos. Aquí el caso de la economía viene a la mente. Cuando se trata de la economía, en general, parece haber una comprensión sistémica de su funcionamiento y del efecto que unas variables tienen sobre otras: el tipo de cambio afecta la inflación, las tasas de interés afectan el crecimiento económico, etc. No así en la política, donde este tipo de análisis es menos común, pese a que todas las variables involucradas en una reforma política también están fuertemente imbricadas. Hay interacciones muy complejas entre las características del régimen político, del sistema electoral y del sistema de partidos, cuyo descuido hace inevitable una multitud de consecuencias no previstas.

El asunto es relevante porque muchas de las reformas políticas que se hacen en América Latina son una especie de colcha de retazos, en la que las partes aparecen anexadas en forma contradictoria y en la que todo está pensado para resolver problemas de coyuntura. Tan de coyuntura, por cierto, que frecuentemente la reforma política termina siendo rehén de otras reformas que se estiman más importantes en el momento. Sucedió hace poco en México, donde la acelerada aprobación de la reforma política fue la moneda de cambio utilizada por el Gobierno para asegurar un voto favorable a la transformación del sector energético. En este caso ya no solo el contenido de la reforma política, sino la propia decisión de hacerla están cundidos de cálculos inmediatos. Esto no quiere decir que tales cálculos sean espurios. Lo que significa es que debemos

prender las luces de alerta: una reforma atropellada milita contra la sofisticación del análisis de sus efectos y puede llevarnos adonde no queremos ir.

La falta de razonamiento sistémico y el carácter coyuntural de los cambios se muestran en algunas de las tendencias de reforma política vistas en el pasado reciente en América Latina, que han ido generando inconsistencias mayúsculas en los sistemas políticos de la región². Quizá el ejemplo más obvio sea el gradual fortalecimiento del poder presidencial (por ejemplo mediante las cláusulas de reelección presidencial, que han proliferado en la región), que coexiste con una sistemática y creciente fragmentación del sistema de partidos (por ejemplo, mediante la adopción generalizada del *ballotage*), que hace cada vez más difícil el ejercicio del liderazgo presidencial. Lo que se da con una mano, se quita con la otra.

Nadie sería tan necio como para pretender que la reforma política sea un ejercicio de lógica cartesiana, realizado en el vacío. Pero aun así, un mínimo razonamiento sistémico, coherencia y vocación de largo plazo son indispensables si las reformas han de contribuir a mejorar la gobernabilidad democrática. Como lo ha advertido Perelli en un artículo luminoso, "(l)os frankensteins electorales existen y gozan de buena salud" (2006, p. 210).

² Para un muy buen inventario de las reformas políticas y electorales realizadas en América Latina en los últimos 30 años, ver: Flavia Freidenberg & Tomáš Došek, "Las reformas electorales y la fortaleza institucional en América Latina" (próxima publicación).

3. Los muertos vivientes

En algunos temas, empero, sí ha habido consistencia en la región. Una revisión sumaria de la historia de las reformas políticas realizadas en América Latina en la última generación evidencia una tendencia: pese al discurso que nos dice que los partidos son esenciales hay un debilitamiento sistemático de ellos y de los sistemas de partidos. En esto convergen la adopción de sistemas de voto preferencial, de candidaturas independientes y de diversos incentivos electorales a la fragmentación del sistema de partidos, a los que se suma la entronización de un discurso populista anti-partidos.

Todo ello, sumado al papel de la televisión, ha tenido como consecuencia una creciente personalización de la política, en la que los partidos han terminado desdibujados y percibidos como un agente patológico en la vida política. Lo más notable es que por años se ha aplicado a nuestros sistemas políticos el supuesto bálsamo de personalizar la representación –por ejemplo con los sistemas de voto preferencial y las candidaturas independientes– pese a que no hay evidencia alguna que sugiera que con ello se ha robustecido la legitimidad de las instituciones democráticas. A fin de cuentas, la opinión que prevalece hoy en la región sobre los congresos y parlamentos difícilmente podría ser peor³. El único efecto incontrovertible de este proceso ha sido debilitar a los partidos políticos. El asunto es complejo, porque también es cierto que hay transformaciones sociales, no sólo institucionales, que han hecho que si

³ Sólo un 32% de los entrevistados por Latinobarómetro en la región manifestaba en el 2011 tener alguna o mucha confianza en el Congreso de su país. Desde 1996 la cifra ha oscilado entre un máximo de 36% en 1997 y un mínimo de 17% en 2003. Ver: Latinobarómetro, *Informe 2011*. Disponible en: www.latinobarometro.org.

en algún momento los partidos ostentaron el monopolio de la representación política en América Latina, ya no lo tengan. Hay hoy en la región sociedades civiles más activas y organizadas; hay medios de comunicación masiva que en muchos países han asumido conscientemente la tarea de representar intereses sociales; y hay, más recientemente, redes sociales que articulan intereses diversos en potentes –aunque a veces efímeros– movimientos de protesta. La función de representación y transmisión de demandas sociales está hoy sumamente atomizada.

El precario estado de los partidos en la región, la creciente renuencia de la juventud a militar en ellos y la palpable falta de resultados de las invocaciones a fortalecerlos –que han sido parte de incontables seminarios, volúmenes y comisiones de expertos– obliga, de hecho, a plantear algunas preguntas incómodas sobre las que haríamos bien en reflexionar: ¿Serán acaso los partidos un fenómeno del siglo XX? ¿Podrán adaptarse a profundos cambios sociales y tecnológicos que, por ahora, parecen haberlos rebasado y, en algún sentido, marginado?

Ninguna de estas preguntas es de fácil respuesta, en parte porque los nuevos vehículos de representación, transmisión y agregación de intereses que han emergido hasta ahora son, en muchos sentidos, aun más imperfectos que los partidos. Por más que nos puedan parecer una calamidad y su papel esté venido a menos, los partidos continúan siendo esenciales para la democracia si no queremos una transmisión caótica de las demandas sociales y una corporativización desenfrenada de la política. Así que, pese a varios lustros de frustraciones acumuladas, repetiré aquí lo mismo que decimos casi todos los que opinamos sobre estos temas: un

objetivo central de una reforma política debe ser fortalecer los partidos políticos. Y eso exige que pensemos, seria y rigurosamente, más de lo que lo hemos hecho hasta ahora, sobre los cambios de la representación política y su futuro.

4. No hay almuerzo gratis

Durante décadas la Ciencia Política ha trabajado en advertir que la combinación de sistemas presidenciales con sistemas de partido fragmentados era problemática para la democracia⁴. Esta combinación potencia riesgos que se derivan de algunas de las características centrales del presidencialismo: la existencia de dos instituciones dotadas de legitimidad popular directa –la Presidencia y el Congreso– y la posibilidad de que las mayorías que eligen a ambas no coincidan. Que esta posibilidad exista es una de las manifestaciones más depuradas de los frenos y contrapesos, pero también un riesgo constante de fricción entre poderes y parálisis política. Ese riesgo se magnifica cuanto mayor sea la dificultad que tenga el Poder Ejecutivo para construir coaliciones y mayorías legislativas. La advertencia de los politólogos no era vana: antes de la llamada Tercera Ola de democratización, sólo la democracia chilena sobrevivió por más de un cuarto de siglo (1932-1973) con la combinación de un sistema presidencial y un sistema multipartidario. En todos los demás casos, el resultado fue el colapso de la democracia.

Pero eso fue entonces. Resulta que en el curso de la última generación la combinación problemática devino en norma en la mayor parte de América Latina, sin que por ello se experimentaran, con pocas

⁴ Ver, entre muchos, Mainwaring (1990), Linz (1994), Mainwaring y Shuggart (1997).

excepciones (Perú en 1992 es quizá el caso más evidente), retrocesos autoritarios. Hubo períodos presidenciales truncados a granel –aunque aún esos son hoy mucho menos comunes que antes– pero no interrupciones prolongadas del proceso democrático. Por este camino llegamos a pensar en América Latina que le habíamos encontrado la cuadratura al círculo y habíamos domesticado al presidencialismo con múltiples partidos.

La idea no está desprovista de méritos, pero tampoco de costos. Porque costos hay, son altos y ahora empiezan a resultar evidentes. Como norma general, la combinación de marras se paga en módicas cuotas de corrupción, clientelismo y desarticulación del sistema de partidos. Aquí el caso de Brasil resulta emblemático. Un Ejecutivo que debe rutinariamente lidiar con más de dos docenas de partidos en el Congreso tiene pocas formas de construir mayorías estables. Una de ellas –de costo limitado para el sistema político en el corto plazo, pero prohibitivo en el largo plazo– pasa por los tortuosos caminos del *Mensalão* y el *Petrolão*.

El mensaje para los reformadores políticos es sencillo: tengan cuidado con los espejismos. La combinación de presidencialismo y multipartidismo es problemática y requiere de un esfuerzo de diseño institucional muy especial para administrar sus riesgos⁵.

⁵ Es cierto que la fragmentación puede ser problemática en un sistema parlamentario, pero los riesgos son mucho mayores en un régimen presidencial. En un sistema parlamentario, los incentivos para formar coaliciones estables son mayores, toda vez que la estabilidad del Gobierno depende de la coalición. Asimismo, una vez que se forma un gobierno, que emerge del parlamento, el riesgo de conflicto entre poderes es prácticamente nulo. El gran problema para el presidencialismo es que un sistema de partidos fragmentado disminuye la probabilidad de que el presidente tenga mayoría legislativa, sin que por ello caiga el Gobierno. Si esto es así, las probabilidades de parálisis política o, peor aún, de conflicto entre poderes escalan significativamente

5. La ortopedia no cura todas las enfermedades

A los ojos abiertos hay que sumar una mente sobria. Creer que las instituciones son muy importantes y moldean el comportamiento de los actores políticos y de la sociedad es plausible y sensato. Creer que para cada conflicto y para cada problema político hay un remedio institucional es, en cambio, una sofisticada forma de alucinación.

Para empezar, existen conflictos anclados en factores pre-políticos, como los clivajes étnicos o religiosos, que muy difícilmente responden a la ortopedia institucional. Lo que es más: este tipo de situaciones no parecieran ser simétricas en cuanto al impacto de las reglas. Es decir, las reglas de distribución del poder político pueden *desatar* un conflicto con facilidad, como, digamos, lo fue en el Líbano de la década de 1970 o aun en Colombia, como resultado de las distorsiones y exclusiones generadas por los acuerdos entre liberales y conservadores para compartir el poder (el llamado “Frente Nacional”, entre 1958 y 1974). Pero una vez que el conflicto se desata, toma vida propia, desencadena dinámicas y sedimenta comportamientos que no necesariamente se alteran con remedios institucionales.

Del mismo modo, los cambios institucionales rara vez resuelven los problemas derivados de la cultura política. No hay conjunto de reglas que pueda contra la desconfianza y la mala fe de los actores políticos o, digamos, contra la patológica creencia de que el patrimonio público y el privado son lo mismo.

Como mínimo, se debe tener muy claro que los resultados de las reformas institucionales se ven, generalmente, a largo plazo. Y por esto

mismo es importante que haya una cierta estabilidad en las reglas, no solo para hacerlas creíbles y que los actores políticos puedan pensar en el largo plazo, sino para dejar que las reglas surtan sus efectos. De otra manera lo que acumulemos será una multitud de experimentos truncados, que nos harán cada vez más cínicos ante la posibilidad de reformar exitosamente nuestras instituciones. La compulsión por realizar reformas institucionales a cada paso es un síntoma de inmadurez política, una muestra elocuente de lo poco que le importan las reglas a una sociedad, de la noción de que todas las reglas valen lo mismo y ninguna vale nada.

Las reformas institucionales pueden ser un recurso tranquilizador que les da a los actores políticos la sensación de estar haciendo Política con mayúscula, cuando, en realidad, la Política con mayúscula consiste en resolver problemas sustantivos más que procedimentales. Aquí conviene tener en mente la advertencia hecha ya hace mucho tiempo por Schlesinger (1992, pp.95-96)

¿Son las dificultades que enfrentamos hoy para resolver nuestros problemas en verdad consecuencia de defectos en la estructura de nuestro gobierno?... Mi preocupación es que la agitación con la reforma constitucional es una forma de escapismo. El manoseo de la Constitución es una forma de evadir la cuestión más compleja, que es la búsqueda de soluciones... Tan fascinante como pueda resultar el manoseo de la Constitución, como si fuera un cubo de Rubik, no nos desviemos de la verdadera tarea de gobernar. Nunca debemos olvidar que la política es el alto y serio arte de resolver problemas sustantivos.

Es motivo de celebración que muchos países de América Latina estén enfrascados en la discusión sobre cómo mejorar el diseño institucional de

sus sistemas democráticos. Hay pocas discusiones más importantes. Pero ojalá lo hagan con los ojos abiertos: abiertos a la necesidad de hacer las preguntas difíciles y mirarse en el espejo para diagnosticar el problema como es y no como se quiere que sea; abiertos a la complejidad de este ejercicio y al imperativo de pensar sistémicamente; abiertos a la urgencia de reflexionar en serio sobre el futuro de las instituciones representativas; abiertos a revisar críticamente la evidencia derivada de los sistemas políticos de la América Latina y a separar las soluciones reales de los espejismos; abiertos al carácter incompleto y a veces inadecuado de las terapias institucionales, y a la necesidad de ser pacientes con sus efectos.

La evidencia duramente acumulada en América Latina y más allá nos dice que si lo hacen así, seguramente les irá mucho mejor.

Literatura consultada

- Afrobarometer (2015). AD45: African Democracy Update: Democratic satisfaction remains elusive for many. Recuperado de: <http://afrobarometer.org/publications/ad45-african-democracy-day-2015>.
- Freidenberg, F. y Došek, T. (Inédito). Las reformas electorales y la fortaleza institucional en América Latina.
- Hobolt, S. (2012). Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 50 (S1), 88-105.
- Latinobarómetro (2011). Informe. Recuperado de: www.latinobarometro.org
- Latinobarómetro (2015). Informe. Recuperado de: www.latinobarometro.org
- Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? En: Linz, J. y Valenzuela, A. (Eds.), *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Mainwaring, S. (1990). *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: The difficult equation*. Kellogg Institute – Notre Dame University, Working Paper #144 – Septiembre.
- Mainwaring, S. y Shuggart, M. (julio, 1997). Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics* 29 (4), 449-471.
- Perelli, C. (2010). Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica. *Revista de Ciencia Política* 26(1), 203-211.
- Schlesinger, A. (1992). Leave the Constitution Alone. En : Lijphart, A. (Ed.). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: University Press.
- Steinhauser, P. (2010). Poll: Most dissatisfied with how democracy works in U.S.. Recuperado de: <http://www.cnn.com/2010/POLITICS/02/25/public.officials.poll/>.