

# ¿Qué significa “democratizar” la democracia? Expectativas normativas, modelos políticos y cambio institucional

*Alejandro Monsiváis Carrillo\**

El objetivo de este trabajo es discutir lo que implica robustecer la democracia. Se abordará, en primera instancia, el debate en torno a la calidad de la democracia. En segundo lugar, se argumentará, que el fortalecimiento de este régimen implica la profundización de las condiciones de participación, competencia y rendición de cuentas político-electoral. Enseguida se revisan los planteamientos que se han formulado alrededor de los modelos de democracia y se resaltan algunos atributos del diseño constitucional que contribuyen a equilibrar las expectativas normativas de la gobernanza democrática. Finalmente, se destaca la importancia de afinar las estrategias de análisis empírico para abordar las políticas del cambio institucional. El texto concluye con una reflexión respecto al caso mexicano.

*Palabras clave:* Calidad de la democracia, modelos de democracia, diseño institucional, cambio institucional, México

The main purpose of this paper is to discuss what means strengthening democracy. I address, in first instance, the debate about the quality of democracy. Secondly, I will argue that the strengthening of this type of political regime involves the deepening on the conditions of participation, competition and accountability of electoral politics. Then, I will review the approaches that have been made about the different types of democracy and will highlight some aspects of constitutional design that contribute to balance the normative expectations

\* Doctor en Ciencias Sociales y profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Sus líneas de investigación giran en torno a la teoría política, las instituciones políticas comparadas y los procesos de democratización. Correo electrónico: amonsi@colef.mx

of democratic governance. Finally, I will highlight the importance of refining the empirical strategies to address institutional change policies. The text concludes with a reflection on the Mexican case.

*Key words:* Quality of democracy, types of democracy, institutional design, institutional change, Mexico.

## **Introducción**

La reflexión que se desarrolla en estas páginas está motivada por el desempeño de la democracia en México durante la última década. Si se deja de lado la evaluación que se pueda hacer respecto a los resultados generados por los gobiernos electos en este país, resulta paradójico observar que las elecciones competitivas no parecen haber mejorado, en general, la calidad de la política democrática. Las tendencias en la opinión pública, indicadores de distinta índole, reflexiones de observadores especializados y evidencia anecdótica convergen en una misma conclusión: las elecciones competitivas no parecen haber traído mejores políticos, mejores partidos ni mejores gobernantes.

A esta lectura desencantada se le podría oponer una visión antagónica, no carente de un toque de cinismo: lo que ha sucedido en México no es más que una consecuencia de que se pusiera a funcionar la maquinaria de la democracia. Si el gobierno y las instituciones políticas son operados por personas de carne y hueso, que a su vez son portadoras de intereses propios y autocentrados, es de esperar que el espacio público se llene de querellas mundanas y episodios poco edificantes. Si la experiencia de la democracia ha sido más prosaica de lo que tendría que haber sido desde un punto de vista estrictamente normativo, esto se debe a que la democracia es un sistema que sirve para que la luz pública caiga sobre aquello que no es ejemplo de virtud cívica.

Una comprensión adecuada del desempeño y funcionamiento de la democracia requiere, por tanto, un cierto espíritu para saber apreciar el valor de los aspectos más prosaicos de la política. Esta comprensión debe quedar enmarcada, por cierto, en un esfuerzo más amplio por reflexionar acerca de lo que implica y supone el fortalecimiento de la democracia. Baste recordar que con esta bandera se pueden impulsar reformas innovadoras al igual que perpetrar actos de flagrante opor-

tunismo político. Tras la legitimidad que brinda la soberanía popular suelen escudarse los intereses de líderes populistas, autócratas de distintos colores, testaferros de poderosos grupos de interés y políticos de mediano rango, entre otros. Por legítimo que sea expresar dichos intereses, cuando éstos se imponen arbitrariamente sobre las preferencias y los derechos de la ciudadanía en nombre de la democracia, entonces contribuyen al desgaste y deterioro de este régimen.

Por estos motivos, una pregunta como ésta no es meramente retórica ni rebuscada: ¿cómo hacer más *democrática* la democracia? En torno a esta interrogante ha corrido mucha tinta, pero la problemática persiste —véase PNUD (2010). El objetivo de este trabajo es revisar tres aspectos asociados a la teorización del fortalecimiento y la profundización de la democracia. En primera instancia, se señala que una concepción procedimentalmente robusta del régimen democrático se desprende de las nociones de *igualdad* y *autonomía política* de los ciudadanos. Entonces, la profundización democrática en un régimen que cumple ya con las condiciones mínimas para ser considerado una poliarquía es un proceso que supone el robustecimiento de las condiciones de participación, competencia y rendición de cuentas político-electoral. En segundo lugar, se aborda el debate que se ha generado respecto a los modelos de democracia y se destacan algunos atributos del diseño constitucional que contribuyen a equilibrar dos expectativas normativas de la democracia: la representación inclusiva y la gobernanza eficaz. Finalmente, se resalta la importancia de afinar las estrategias de análisis empírico que permitan entender los procesos de cambio político y reforma institucional.

Así, este es un trabajo que pretende analizar diversos aspectos teórico-normativos y conceptuales de la democracia, pero tiene también como referente central el cambio político en México. Hacia el final del trabajo se presentan algunas reflexiones en torno al caso mexicano.

### **Repensando la “calidad” del régimen democrático**

A partir de la experiencia de los regímenes políticos de la tercera ola, y concretamente de las vicisitudes de los regímenes latinoamerica-

nos durante las últimas tres décadas, se hizo patente la necesidad de conceptualizar y explicar la “calidad” de la democracia (Diamond & Morlino, 2004; O’Donnell, Vargas e Iazzeta, 2004; PNUD, 2004). Por así decir, además de la relevancia que reviste explicar la transición de un tipo de régimen a otro (Geddes, 1999), también ha adquirido relevancia identificar los cambios graduales y cualitativos al interior del propio régimen democrático. La reflexión sobre los regímenes políticos dejó de centrarse en aspectos como los de las transiciones del autoritarismo a la poliarquía, y emergieron así temas como los del Estado de derecho, el imperio de la ley y la rendición de cuentas (Mainwaring & Welna, 2003; Munck, 2004).

La necesidad de conceptualizar y observar la “calidad” de la democracia dio lugar a una productiva agenda de investigación (Levine & Molina, 2007). Por ejemplo, una contribución sobresaliente ha sido la de Morlino (2005), quien ha argumentado que la calidad de una democracia debe evaluarse con respecto a los procedimientos, el contenido de los derechos ciudadanos y los resultados del régimen. De aquí se desprenden cinco dimensiones analíticas: el *rule of law* (gobierno de la ley); la rendición de cuentas democrática; la responsividad del gobierno hacia las demandas públicas; la mejora sustancial de las libertades políticas; y la obtención de una mayor igualdad entre los ciudadanos. Las cinco dimensiones identificadas por Morlino proporcionan una visión integral y comprensiva de la calidad de la democracia. Sin embargo, este planteamiento también es susceptible de ser objeto de una crítica fundamental: a partir de esta noción se colapsan atributos que pueden corresponder tanto al régimen como al Estado de derecho y a los resultados de las políticas públicas. Como han resaltado Munck (2007) y Mazzuca (2007), “estirar” el concepto de “calidad de la democracia” hasta que abarque componentes que podrían ser propios de otros conceptos, presenta la desventaja de que condensa en una misma definición aquellas relaciones empíricas que deberían ser diferenciadas conceptual y analíticamente.

Las fronteras difusas que caracterizan al concepto de “calidad de la democracia” han motivado que diversos analistas exploren aspectos y temas con delimitaciones conceptuales más claros. En este sentido, Mainwaring, Scully y Vargas-Cullel (2010), dejando de lado el estudio

de la “democraticidad” del régimen, se han desplazado hacia el análisis de la calidad de la *gobernanza* democrática. Este giro implica pasar de la evaluación de las cualidades del régimen como tal, a la evaluación de los resultados de las políticas públicas que han generado los gobiernos electos bajo las reglas de la democracia.

La preocupación por la “calidad de la democracia”, con todo, continúa vigente y remite a una cuestión que no ha quedado plenamente resuelta: ¿cómo definir y cómo observar los preceptos normativos que deben maximizarse y equilibrarse entre sí para dar forma a un régimen democrático vital y vibrante? Para tratar esta cuestión es necesario aislar los componentes del régimen que, con independencia del Estado de derecho, la legalidad, la burocracia y las capacidades del gobierno, dotan a una comunidad política de dinamismo democrático. A diferencia de lo que plantea Mazzuca (2007), no se trata solamente del *acceso* al poder a través de elecciones regulares, limpias y competitivas. Una concepción *robusta* del régimen democrático (Coppedge, 2007) sigue teniendo en su centro la selección de representantes y la formación del gobierno, pero ofrece la posibilidad de ampliar el tipo de fenómenos y procesos que serían indicadores de la “calidad” de la política democrática.

Para abordar esta cuestión es preciso comenzar desde el principio: un régimen democrático es el que se origina en el principio de la igualdad política de los individuos adscritos a ese régimen (Christiano, 1996; Dahl, 1971; Habermas, 1998; Held, 1996). Una comunidad política (*polity*) democrática es la que tiene su base en la autodeterminación y el autogobierno de un conjunto de individuos que se reconocen moral, jurídica y políticamente como libres e iguales. Así, de entrada, puede afirmarse que la “calidad” de un régimen democrático habrá de ser variable en función del grado en que se consiga que la vida público-política de una comunidad política esté basada en el ejercicio libre y vigoroso de los derechos que se desprenden de las normas de igualdad y autonomía políticas. La estructura jurídica e institucional de los Estados constitucionales contemporáneos da soporte al régimen democrático mediante un conjunto de espacios e instrumentos institucionales para que el ejercicio legítimo y autorizado del gobierno se realice con base en los preceptos de la autonomía e igualdad políticas ya mencionados.

De esta forma, el entramado institucional habrá de ofrecer las condiciones para que los individuos puedan participar en los procesos públicos de formación del juicio político colectivo, la conformación y el ejercicio de la representación política, y el proceso de hacer rendir cuentas a los gobernantes (véase Warren, 2006). Las condiciones institucionales y los aspectos procedimentales que se requieren para cumplir con estos requisitos han sido descritos ampliamente (Dahl, 1971, 1989; Cohen, 2001; Habermas, 1998): protección de la integridad física y moral de las personas, fuentes alternativas de información, libertad de opinión y expresión, derechos de asociación, sufragio universal, elecciones regulares, libres, limpias y competitivas, soberanía efectiva de los gobernantes electos.

Cabe destacar que, hasta este punto, lo que ha quedado plasmado son los atributos de lo que se conoce como “la concepción procedimental de la democracia” (Habermas, 1998; Przeworski, 1990, 1997; Shapiro, 2003; Sartori, 1987). Sin embargo, esta concepción es, para muchos, el origen de los déficits que se manifiestan en la vida pública contemporánea. Santos y Avritzer (2004), por ejemplo, tras una severa crítica a este modelo, hacen un llamado a “ampliar el canon democrático” desde una visión participativa. A grandes rasgos, a la democracia procedimental se le critica el énfasis que tiende a colocar en la selección de las élites, en detrimento de la participación popular (McPherson 1977; Pateman, 1976). Dentro de este señalamiento se enmarca la tesis de que le otorga primacía al ejercicio de la representación política por encima de la participación a todo lo largo del proceso de formulación e implementación de la política pública.

Por otra parte, también se le adjudica reducir lo “democrático” a la operación de instituciones como el sistema electoral, los partidos políticos y la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, relegando a un plano secundario las contribuciones a la política que pueden realizar las dinámicas asociativas, los espacios públicos informales, los instrumentos participativos en la gestión pública y los debates discursivos e ideológicos en la esfera pública. De igual manera, se le puede objetar que minimiza la relevancia que tiene para la reproducción de la democracia la obtención de resultados que beneficien a la población en su conjunto y a los sectores populares en particular. Se puede tam-

bién considerar como un sesgo inapropiado el espíritu competitivo, egoísta, utilitario y adversarial que suele acompañar a esta visión, en oposición a una comprensión del proceso democrático más de carácter deliberativo, consensual e integrador (Benhabib, 1996; Cohen, 1997; Guttman & Thompson, 2004).

Parecería, en breve, que una buena parte de las dificultades para fortalecer la calidad de la democracia proviene de la concepción predominante —“hegemónica”, se suele decir— que se tiene del régimen, las instituciones y los procesos democráticos. Por tanto, de acuerdo con este razonamiento, si se quiere promover una “mejor democracia”, entonces hay que dar un giro completo, modificando tanto los anclajes normativos de la concepción vigente de la democracia como la agenda de investigación que se asocia con ella. La alternativa sería adoptar una perspectiva en la que tuvieran notoriedad elementos como la participación, la deliberación pública y las políticas del acuerdo y la conciliación. Con este giro, sin embargo, sigue abierta la cuestión de cómo conceptualizar al régimen: es necesario formular una comprensión de la democracia capaz de integrar las distintas facetas de la política. Por este motivo, como se argumentará en las secciones siguientes, es necesaria una concepción procedimentalmente robusta de la democracia para una mejor comprensión de la relevancia que tienen el consenso y el conflicto, la deliberación y la lucha entre intereses opuestos en la política democrática.

### **Las dimensiones del fortalecimiento democrático**

Para desarrollar una comprensión más acabada de lo que significa “democratizar” la democracia no es suficiente con un desplazamiento del énfasis: de la representación a la participación, de la competencia a la cooperación, del sistema político a la esfera pública, o de las dinámicas partidistas y los procesos electorales a las dinámicas asociativas o la vigilancia ciudadana de los procesos de implementación de las políticas. Una ruta de mayor integración requiere identificar los asideros conceptuales que permitan una comprensión robusta del régimen de gobierno, consecuentes con las normas de autonomía e igualdad política que se hallan en la base de la idea de la democracia.

El desafío consiste en evitar las definiciones maximalistas, que incurren en un problema de estiramiento conceptual (Sartori, 2008; Collier y Mahon, 1993). Para tal fin, es preciso hacer la distinción siguiente: evaluar el fortalecimiento de la democracia requiere, por principio de cuentas, saber identificar un régimen democrático. Sólo en un segundo momento adquiere sentido evaluar de qué atributos en particular se compone una democracia robusta y vital. En congruencia con esto, en este artículo se concibe a la democracia en los términos de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñan (2007): un régimen en el que hay elecciones libres y competitivas; en el que existen garantías para la participación inclusiva de los adultos; en el que se protegen las libertades civiles y políticas; y en el que las autoridades gobiernan sin interferencias de agentes no electos —por ejemplo, los militares.

Es entonces que adquiere sentido la tarea de identificar las dimensiones en las que se podrían observar diferencias en la “calidad” de la democracia. Para tal propósito, los preceptos de la concepción de la poliarquía de Dahl (1971) continúan siendo relevantes: competencia y participación. A estos dos, cabe añadir uno más, estrictamente asociado al ejercicio de la representación política: la rendición de cuentas político-electoral. De esta forma, puede decirse que un régimen podrá acercarse o alejarse de los parámetros de una concepción robusta de la democracia en la medida en que ofrezca condiciones tendientes a fortalecer y vitalizar la competencia o contestabilidad de las decisiones públicas, la participación colectiva y la rendición de cuentas asociada al ejercicio de la representación política.

El criterio de participación es una pieza esencial. Por principio de cuentas, el sufragio debe ser universal y efectivo en el sentido de que deben estar garantizadas las condiciones que hacen que los votos cuenten. En otras palabras, las elecciones deben ser libres y limpias. Pero es momento, como ha señalado Coppedge (2007), de observar en qué medida el electorado puede hacer uso, en la práctica, de sus derechos de asociación y participación, empezando por el voto. El abstencionismo y la volatilidad electorales son temas que continúan siendo de interés para la teoría de la democracia, como también lo son la compra y coacción del voto o la inducción clientelar del sufragio. Al mismo



tiempo, ampliar el sentido de la participación y el ejercicio de los derechos políticos necesariamente conduce al estudio de las dinámicas asociativas y a las diversas formas de acción pública que se registran en el espacio público contemporáneo (Warren, 2001). Centralmente, es necesario incorporar a la evaluación del régimen democrático las distintas variedades de instrumentos participativos que han emergido en los países latinoamericanos en las últimas décadas (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Santos y Avritzer, 2004). Es necesario conocer cómo surgen, cómo funcionan y qué consecuencias tienen los instrumentos, espacios y foros públicos en términos de promover la participación y la colaboración en la definición e implementación de políticas (Fung, 2003, 2006; Smith, 2009). De igual manera, es necesario considerar que las dinámicas y los episodios de política contenciosa tendrían que estar presentes también como indicadores del dinamismo democrático de un régimen (Tarrow & Tilly, 2007).

En segundo lugar viene el principio de la competencia. Bajo este rubro habitualmente se considera si existen elecciones regulares y limpias, y un sistema de partidos competitivo que permita la rotación de las élites en los cargos públicos. Es competitivo un sistema en el que la posibilidad de que los partidos en el gobierno pierdan elecciones es auténtica. Sin embargo, de manera congruente con la formulación realizada por Dahl (1971) que está presente en los teóricos de la democracia, el principio de la contestabilidad política puede entenderse de una manera más amplia. Concretamente, para ampliar el sentido de la competencia/contestabilidad democrática, se le puede dar un giro deliberativo. Desde este punto de vista estará más apegada a los ideales democráticos una competencia política que, en primera instancia, ofrezca mejores condiciones de inclusión y equidad. Esto supone regular el financiamiento que obtienen los partidos políticos y candidatos, el acceso a los medios de comunicación y la conducción de las campañas electorales. En segundo lugar, la competencia política tendría que ser auténticamente deliberativa: debe ser un proceso de discusión, apasionada e intensa, si se quiere, que conduzca a identificar los fines de la política y a encontrar los medios idóneos para alcanzarlos. El espacio público, así, se convierte en una arena de confrontación y disputa argumentales, regida por preceptos de justificación y responsa-

bilidad, que está dirigida a formar e informar el juicio político colectivo que precede a la adopción de decisiones políticas y vinculantes.

En tercer término se localiza la rendición de cuentas político-electoral. Este es un proceso intrínsecamente ligado a la representación democrática. Quedan englobados bajo esta etiqueta, de manera indicativa, dos aspectos paralelos. En primer lugar está la rendición de cuentas electoral. En su sentido más estricto, esto se refiere a la capacidad que tienen los votantes para emitir mandatos claros a sus representantes electos y sancionarlos positiva o negativamente por su desempeño; es la facultad que permite a los electores ejercer control sobre gobernantes, legisladores y políticos en lo individual a partir de sus resultados y rendimiento político (Manin, 1997; Manin, Przeworski & Stokes, 1999; Powell, 2004). En este contexto, no obstante, tiene sentido emplear una noción un tanto más amplia, que dé cabida a la capacidad de los electores para promover que los gobernantes ofrezcan justificaciones públicas de sus actos y que de ello se desprendan consecuencias políticas.

En segundo lugar se encuentra el grado de posiciones semejantes que los representantes populares y gobernantes tienen respecto a las del electorado en cuanto a sus convicciones ideológicas y a temáticas concretas de la política pública (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Powell, 2000; 2004). Para ponerlo de una manera un tanto intuitiva, se puede considerar que representa mejor al electorado un conjunto de legisladores y gobernantes que comparte las mismas convicciones ideológicas y que tiene las mismas preferencias políticas respecto a algún tema en específico. Si el electorado es mayoritariamente de centro-derecha, sería de esperar que también la mayoría electa fuera de centro-derecha. Si el electorado está a favor de la despenalización del aborto, una legislatura representativa y un Poder Ejecutivo congruentes con la mayoría, estarían también a favor de la despenalización del aborto. Una adecuada representación política requiere, desde luego, partidos fuertes, estructurados programática e ideológicamente, orientados hacia problemáticas de índole nacional, pero también capaces de establecer estrechos vínculos con el electorado (véase: Cox & McCubbins, 2001; Kitschelt, 2007; Kitschelt & Wilkinson, 2007; Samuels & Shugart, 2003).

Un régimen democrático puede ser, entonces, el escenario en el que se manifieste una vigorosa política democrática en la medida en que se expanda y profundice el alcance de la participación, la competencia y la rendición de cuentas político-electoral. Esto requiere facultar de manera efectiva a los electores para que hagan un uso informado y reflexivo del voto y para que se involucren en la creación y aplicación de múltiples instrumentos de participación público-política. La regulación y la promoción de la competencia político-electoral, por otra parte, no sólo deben garantizar que los políticos en el poder puedan perder elecciones si así lo manifiesta el voto mayoritario, sino también una competencia en la que la contestabilidad sea equitativa y sustancialmente deliberativa. Por último, la participación y la contestación tendrían que venir acompañadas de un ejercicio más estructurado y congruente de la representación política. Esto supone fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas electoral, la estructura programática de los partidos y del sistema de partidos, al igual que la congruencia y la correspondencia ideológica entre partidos, representantes y electores.

### **Los modelos normativos y el diseño institucional**

Un segundo aspecto relevante para comprender los desafíos del fortalecimiento democrático atañe a la capacidad que tienen los ordenamientos institucionales para dar cumplimiento a determinadas expectativas normativas asociadas a la gobernanza democrática. Las instituciones políticas y representativas son determinantes de la manera en que se pueden regular y procesar adecuadamente la gobernabilidad, la acción pública concertada y oportuna y las modalidades en las que se ejerce la rendición de cuentas electoral. Las instituciones políticas también son un eslabón decisivo en la organización del pluralismo político, la canalización institucional de los clivajes sociales, y la representación de la diversidad étnica y sociocultural del régimen.

Al propio tiempo, se sabe que los ordenamientos institucionales permiten alcanzar determinadas metas políticas a costa de otras; es decir, ningún arreglo institucional en específico es capaz de cumplir

con cada expectativa que se tenga del proceso de gobernanza. Por poner un ejemplo: es conocido que los sistemas electorales, inclusive los de tipo mixto (Shugart, 2001), pueden garantizar la formación de gobiernos eficaces y decisivos, o bien, promover la representación de la diversidad política, pero no pueden cumplir con los dos objetivos sin comprometer en alguna medida el cumplimiento de otros objetivos igualmente relevantes (Nohlen, 2004).

A pesar de que se pueden abordar múltiples aristas del problema, en este contexto una de las preguntas clave es esta: ¿qué tipo de diseños institucionales están asociados con un procesamiento efectivo de dos expectativas democráticas que suelen estar en tensión: la adecuada representación de múltiples fuerzas políticas en el proceso de formulación de políticas, por un lado, y la gobernanza eficaz y decisiva? Un desafío persistente para la teoría de la democracia es identificar mecanismos institucionales que sirvan para optimizar la relación entre la pluralidad política, la formación de mayorías inclusivas y el desempeño gubernamental eficaz. Para tratar esta cuestión es preciso remitirse al debate que se ha generado en torno a los modelos de democracia.

Una de las agendas de investigación más productivas en el estudio de los sistemas políticos ha sido la que se originó en torno a las ventajas y virtudes relativas de los sistemas parlamentarios y presidenciales. La tesis inicial, esgrimida por Linz (1978, 1994), establecía que debido a la legitimidad dual de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y a la ausencia de mecanismos para destrabar las relaciones entre esos poderes, en condiciones de gobierno dividido y presidentes con un apoyo minoritario en la legislatura, los sistemas presidenciales eran más proclives a la quiebra del régimen que los parlamentarios. Estudios subsecuentes han revelado que al interior de los sistemas presidenciales existe una variedad institucional que hace arriesgada cualquier generalización respecto a este tipo de régimen (Shugart & Carey, 1992; Shugart & Mainwaring, 2002). Asimismo, otros trabajos han mostrado que, así sea que los sistemas parlamentarios tienden a permanecer democráticos más tiempo que los presidenciales, no se puede afirmar que esto se deba simplemente a las diferencias en el diseño constitucional (Cheibub & Limongi, 2002; Limongi, 2007).

El desarrollo que ha tenido el debate presidencialismo-parlamentarismo ha permitido enriquecer la comprensión que se tiene del funcionamiento de los regímenes políticos; al mismo tiempo ha mostrado que no es posible asumir que un sistema dado es claramente mejor que otro en su funcionamiento y sus consecuencias. La búsqueda de asociaciones empíricas entre modelos normativos de la política, diseños constitucionales y desempeño democrático, sin embargo, no se ha agotado. Las preguntas se han vuelto más específicas y las herramientas conceptuales más refinadas.

Un estudio destacado que ilustra este punto es el desarrollado por Bingham Powell (2000). Este autor, a partir del estudio empírico de 20 democracias consolidadas, ha mostrado que las democracias contemporáneas se conducen con apego a modelos de representación política asociadas a dos visiones normativas: el modelo mayoritario y el modelo proporcional. Powell muestra que los diseños constitucionales de cada tipo son congruentes con la visión que los anima y que cada uno obtiene rendimientos acordes con lo que se espera de ellos: los diseños mayoritarios tienden a formar gobiernos compactos y decisivos, que promueven la rendición de cuentas electoral, al tiempo que los diseños proporcionales favorecen la representación de la pluralidad política, los gobiernos de coalición y el poder de la oposición. Este trabajo, sin embargo, desplaza la pregunta sobre la manera de equilibrar representación con eficacia hacia un lado, pues se limita a evaluar el funcionamiento de las instituciones políticas respecto a la modalidad proporcional o mayoritaria que adopta el propio diseño constitucional.

Otra contribución significativa al debate ha sido la tesis de Lijphart (2000) de que existen dos modelos prototípicos de la democracia: los de orden mayoritario y los de carácter consociacional o consensual. La diferencia principal entre estos modelos es la manera en que se construyen las mayorías que habrán de gobernar en nombre del *demos*. En el modelo mayoritario, las mayorías son compactas y prácticamente monocolors; en el modelo consensual, en cambio, las mayorías se habrán de constituir mediante acuerdos alcanzados entre una pluralidad de fuerzas políticas. El estudio empírico de 36 democracias le permite aseverar que las dimensiones en las que se manifiestan las diferencias entre las democracias mayoritarias y las de consenso son

dos: por un lado, la dimensión *ejecutivo-partidos*, en la que quedan contenidos los sistemas electorales, el número efectivo de partidos, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la manera en que los grupos de interés se vinculan con el poder político. Por el otro, la segunda dimensión, *federal-unitaria*, se compone de elementos institucionales como la estructura del Estado, el bicameralismo, la rigidez constitucional, la revisión judicial y los bancos centrales.

Los modelos de democracia identificados por Lijphart (2000) han ejercido una enorme influencia en la literatura. Una de las razones es que aporta evidencia de que las democracias consensuales producen resultados políticos más satisfactorios que las mayoritarias. Según las propias palabras del autor, las consensuales son democracias “más benignas y benévolas”, pues no sólo tienen un desempeño macroeconómico semejante a las de corte mayoritario, sino que controlan la violencia con igual eficacia y tienen mejores resultados en diversos rubros de la política: participación electoral, inclusión política de las mujeres, la promoción de la igualdad socioeconómica, mayor satisfacción del público con el desempeño gubernamental, entre otros.

Para explicar por qué son más “benignas y benévolas” las democracias consensuales, Lijphart (2000) alude a los mecanismos que operan bajo cada uno de los dos modelos. El modelo mayoritario “concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mera mayoría relativa” (Lijphart, 2000: 14); el modelo consensual, en cambio, “intenta dividir, dispersar y limitar el poder en distintas formas” (*ibid.*). De esta forma, “el modelo mayoritario de la democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso” (*ibid.*). El razonamiento es que una estructura institucional que dispersa el poder obliga a las distintas fuerzas políticas a alcanzar acuerdos y a gobernar de manera consensuada. Lijphart toma entonces partido por un modelo de democracia en el que el poder está “dividido, disperso y limitado”.

Existen razones, sin embargo, para tomar con cautela tales planteamientos. Por una parte, la evidencia empírica procesada por Lijphart (2000) no incluye a la gran mayoría de regímenes latinoamericanos —sólo están incluidos en su selección Colombia, Costa Rica y Vene-

zuela, por ser casos en los que no se había presentado una ruptura en el régimen democrático. Precisamente está ausente ese conjunto de casos en los que, según la literatura (Linz 1994), la presencia de ejecutivos debilitados y un escenario político fragmentado ha estado asociado a la quiebra de las democracias. Por otro lado, en un sentido más analítico, se puede enfatizar que el mecanismo que hace que el poder “fragmentado, disperso y limitado” dé lugar a acuerdos, pactos y consensos, no está adecuadamente especificado. Tsbelis (2002) ha mostrado que al incrementarse el número de jugadores con veto es más difícil implementar cambios en la política. Entonces, ¿cómo articular la dispersión del poder con la consecución de acuerdos? ¿Cómo vincular el pluralismo con la eficacia gubernamental?

Los avances que se han dado en esta dirección han abierto líneas de investigación que ameritan explorarse con mayor detalle. Cabe destacar el modelo centrípeto de la gobernanza democrática desarrollado por Gerring y Thacker (2008); un modelo que, en sus propias palabras, consiste en “una modificación del modelo británico de Westminster según la línea (de Europa) continental” (p. 15). En este contexto, la noción de “gobernanza” alude a la función de coordinación social que se efectúa desde el aparato gubernamental, con independencia del modelo de gestión pública que se adopte (Pierre y Peters, 2000). El régimen constitucional y las instituciones democráticas, por tanto, constituyen mecanismos esenciales en un sistema de gobernanza que responda a los ideales del Estado de derecho y de la soberanía popular. Desde esta perspectiva, Gerring y Thacker postulan que la gobernanza democrática tiene un mejor desempeño si las instituciones políticas son inclusivas; esto es, si dan cabida a todos los intereses, ideas e identidades que existen en la comunidad política. Al propio tiempo, de acuerdo con esos mismos autores, las instituciones políticas deben ser fuente de una autoridad efectiva: es necesario que proporcionen mecanismos para alcanzar e implementar acuerdos políticos. A diferencia de lo que plantea Lijphart (2000), la idea fundamental es concentrar el poder antes que dividir y dispersarlo. Sin embargo, en armonía con el modelo consensual de la democracia, ese poder concentrado debe quedar en manos de un conjunto plural y representativo de fuerzas políticas. Este es un argumento provocativo, pues va a contrapelo de una extensa tradición

en la teoría política que busca poner límites al poder gubernamental y que desconfía de la concentración de la soberanía popular.

De manera concreta, Gerring y Thacker (2008) postulan que la inclusión política y la concentración de la autoridad gubernamental están asociados con mejores indicadores de gobernanza cuando se pone en funcionamiento la siguiente cadena causal: un sistema electoral que produce un gobierno sostenido sobre coaliciones compuestas por partidos estructurados, disciplinados y con orientación nacional, permite la formación de un gobierno que puede, a la vez, representar intereses, ideas e identidades en conflicto y disponer de una estructura de autoridad claramente definida para coordinar el proceso de implementación de la política pública. La evidencia empírica que aportan al estudiar los resultados en términos de desarrollo político, económico y de desarrollo humano, apoya su planteamiento.

La puesta en marcha de los mecanismos causales descritos por Gerring & Thacker (2008) requiere una estructura institucional que, en términos ideales, presente estas características: una estructura estatal unitaria, con un sistema de tipo parlamentario y un sistema electoral proporcional con base en listas cerradas. En consecuencia, en la medida en que un régimen se aparte de estas características, se verá en dificultades para articular óptimamente el principio de concentración centripeta de la autoridad con el principio de inclusión política. Esto es lo que sucede, de hecho, con los regímenes que siguen el modelo de la separación de poderes inspirado en la constitución política de Estados Unidos. Carroll & Shugart (2007) describen con precisión la lógica detrás de este modelo constitucional: consiste en un esquema que depende de la articulación entre las relaciones de jerarquía que se establecen desde los votantes hacia los representantes y de éstos hacia la burocracia estatal; y las transacciones y vetos mutuos impuestos por los pesos y contrapesos de la división horizontal y vertical de los poderes estatales.

Las democracias constitucionales en América Latina se inspiraron originalmente en el modelo de separación de poderes estadounidense, si bien durante las últimas décadas han adoptado reformas que las han alejado de manera relativa de tal modelo (Negretto, 2003). Con todo, la tensión entre representación y gobernabilidad ha sido una tensión constante en los regímenes latinoamericanos y lo sigue sien-



do. Desde la perspectiva de Gerring & Thacker (2008), esto es consecuencia de que, a pesar de que los sistemas electorales en la región han adoptado reglas más inclusivas, el poder público está disperso entre diversos esquemas de relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en estados en los que se encuentran legislaturas bicamerales y, como es el caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela, en los que el carácter federal del Estado añade puntos de veto adicionales.

La lección que se puede extraer de este planteamiento es nítida: para mejorar la calidad de la democracia en los países latinoamericanos es necesario dar un giro hacia un modelo centrípeto de la gobernanza democrática. A primera vista, un obstáculo inamovible podría ser el hecho de que las democracias latinoamericanas son presidenciales y el modelo propuesto por Gerring & Thacker (2008) requiere un sistema parlamentario. A pesar de algunos debates en ese sentido, es muy baja la probabilidad de que haya un cambio del presidencialismo al parlamentarismo en América Latina. Sin embargo, esta primera dificultad no representa un escollo insalvable, pues es posible orientar el diseño constitucional de las democracias presidenciales para que presenten algunos rasgos del parlamentarismo, congruentes con el modelo centrípeto.

En esta dirección, Colomer y Negretto (2005) han establecido un valioso precedente. Empleando como criterio normativo el de la maximización de la utilidad social —que se obtiene cuando las decisiones políticas son congruentes con las preferencias del votante mediano—, estos autores han identificado una serie de lineamientos precisos para promover elementos de cooperación interinstitucional entre un congreso multipartidista y el Poder Ejecutivo (sobre esta base, Negretto (2006) ha propuesto una serie de reformas constitucionales específicas para el caso mexicano).

### **Las políticas del cambio institucional**

En las secciones precedentes se ha argumentado que la idea de “democratizar” la democracia supone promover una participación política extensa y dinámica, una competencia equitativa y deliberativa, una representación política estructurada, congruente, y una gobernanza eficaz. La discusión presentada deja ver también que para alcanzar es-

tos objetivos es indispensable la reforma de las instituciones políticas y la creación de nuevos ordenamientos institucionales.

Cierto es que la política democrática puede robustecerse y enriquecerse por otros medios, por ejemplo, a través de la transformación de la cultura público-política. Sea mediante liderazgos renovados, partidos políticos que empujan transformaciones ideológicas y de valores, de la densificación del asociativismo, de la emergencia de movimientos sociales propositivos, o de un efecto aditivo al que contribuyan estos y otros factores, en última instancia el motor de la vitalidad democrática tendría su origen en la emergencia de nuevos valores y nuevas prácticas en el espacio público. El hecho es que esta transformación de la cultura público-política, en el mediano y largo plazos, requiere de instituirse de algún modo para perdurar. Puede ser que sea mediante la resignificación de las instituciones políticas existentes, o de la reforma o instauración de otras nuevas, pero en algún momento habrá que dar cuenta de la reforma, el cambio o la creación de las instituciones políticas.

En un sentido más estricto, la profundización democrática tiene que llegar a sustentarse en reglas y normas que condensen equilibrios estratégicos congruentes con ese propósito general. En otras palabras, las reglas y ordenamientos institucionales deben proporcionar los incentivos necesarios para que el fortalecimiento democrático sea un efecto agregado de las decisiones que adopte cada actor político y cada individuo por separado, inclusive si lo único que cada uno pretende maximizar es su beneficio propio. Sin embargo, precisamente a raíz de que la política involucra la disputa por la distribución de recursos materiales y simbólicos, la realidad no siempre coincide con los propósitos de quienes imaginan las instituciones políticas. Las repúblicas ideales tienden a chocar con aquellos que detentan intereses materiales concretos y tienen distintos medios a su disposición para hacer valer su voluntad.

Por consiguiente, continúa siendo necesario explicar cómo y bajo qué circunstancias acontecen cambios en las instituciones políticas que pueden tener efectos variables sobre la calidad de la democracia. Con esta finalidad, en primera instancia, es preciso resaltar que el “cambio institucional” es una noción que necesita precisarse. Por principio de cuentas, las instituciones políticas que sean objeto de interés pueden ser formales o informales (Helmke & Levitsky, 2004).

En segundo lugar, se puede poner atención a cambios en las reglas del juego en su sentido más general, como los sistemas electorales o la estructura del Estado, o se puede centrar la mira en áreas concretas de los poderes del Estado o la estructura del gobierno, en las que el análisis institucional converge con el análisis organizacional. En otro sentido, el interés del análisis puede enfocarse en los procesos de cambio de fondo, en los que en se transforma sustancialmente y en un breve lapso a las instituciones, como los que se expresan en los momentos constitucionales o en las reformas al sistema político. De igual manera, la mirada puede dirigirse a procesos de cambio gradual, cuyas manifestaciones y efectos llegan a ser discernibles en el mediano y largo plazos (Mahoney & Thelen, 2010).

Al propio tiempo, para explicar las dinámicas de cambio institucional, es necesario afinar esquemas de análisis que den cuenta de la interacción entre “preferencias y situaciones” (Katznelson y Weingast, 2005). Esto implica, por un lado, especificar el papel que desempeñan las preferencias de los actores relevantes en la elección de determinadas reglas de juego. En este sentido, diversos modelos de decisión estratégica se han empleado para explicar la emergencia de ciertos ordenamientos institucionales. Como regla general, estos modelos asumen que los partidos y los políticos individuales tenderán a preferir reglas que maximicen sus posibilidades de ganar elecciones, impulsar programas de política, incrementar sus escaños en la legislatura, o crear presidencias fuertes (Boix, 1999; Benoit, 2007; Colomer, 2005). Estos modelos son indispensables para comprender los mecanismos de intercambio estratégico capaz de producir ciertos equilibrios en torno a un conjunto dado de reglas. Sin embargo, los modelos formales de equilibrios políticos estratégicos pasan por alto los aspectos contingentes de la política. Como ha resaltado Moe (2005), el institucionalismo influido por la teoría de elección racional requiere teorizar acerca de cómo el poder influye en la estructuración de los escenarios de decisión estratégica.

Por tal motivo, es preciso poner atención a la parte de las “situaciones”. En términos llanos, esto equivale a incorporar los contextos, las circunstancias y las contingencias en la teoría institucional. El hecho es que la explicación al cambio institucional no puede pasar por alto

que las preferencias de los actores y las alternativas de acción están moldeadas por un escenario institucional que fue objeto de una decisión estratégica anterior. Por tanto, el rumbo que adopte el cambio institucional es “dependiente de la trayectoria” (*path dependence*) (Mahoney, 2001; Pierson, 2000). Entre otras cosas, esto implica que hay momentos, “coyunturas críticas”, en los que se definen las rutas, que seguirán ordenamientos institucionales concretos, y sobre esas rutas se adoptan decisiones que afianzan la dirección elegida, resultando cada vez más difícil revertir o reorientar el itinerario institucional. Adicionalmente, cada situación en particular posee características propias que deben ser incorporadas al análisis. De esta forma, los estudiosos del cambio en los sistemas electorales han destacado aspectos como el carácter extremo y las fallas sistémicas de las propias reglas (Shugart, 2005), el contenido normativo y la legitimidad pública de las reformas propuestas (Katz, 2005) o las interacciones concretas entre élites y masas en los episodios de reforma (Renwick *et al.*, 2009).

Con herramientas como las que aquí aparecen delineadas, el análisis de las políticas del cambio institucional puede hacer aportaciones significativas para entender los procesos de profundización democrática. De lo que se trata es de explorar con detenimiento los procesos asociados al cambio en los sistemas electorales y en las relaciones entre poderes, pero también en los planos asociados al fortalecimiento de la participación, la competencia y la representación políticas. En términos analíticos, la teorización del cambio institucional se revela como una tarea de considerable complejidad. No son los determinantes estructurales ni los propósitos de los agentes políticos los factores causales decisivos. Las trayectorias establecidas, las secuencias, los contextos, las interacciones entre el público masivo y las élites y, en última instancia, las contingencias históricas, son elementos clave para entender la estabilidad y fortaleza de las instituciones (Levitsky & Murillo, 2009).

### **Una nota en torno al caso mexicano**

El análisis precedente nos permite retornar, así sea de manera sucinta, el detonante inicial de esta reflexión: el desempeño de la de-

mocracia mexicana. La cuestión central es esta: ¿se puede decir que la democracia en México se ha fortalecido y revitalizado durante la última década? ¿Es posible afirmar que las pugnas y los escándalos públicos son indicativos de que la participación y la contestación políticas asientan sus raíces? ¿Es la desconfianza hacia la política el reverso necesario de un espacio público abierto, deliberativo y competitivo? De manera intuitiva, se pensaría que no; que la calidad de la democracia en este país no es la posible ni la deseada. En este punto es conveniente otorgarle un contenido más sistemático a tal intuición: aunque no se pueden demeritar los alcances logrados en más de una década, tampoco es conveniente soslayar que el régimen poliárquico en México no se encuentra precisamente inmerso en una dinámica de robustecimiento. El deterioro y el desgaste sufridos por la política ilustran, en efecto, que la ruta sobre la que se avanza apunta en una dirección opuesta a la del fortalecimiento democrático.

En primer lugar, se puede afirmar que el diseño constitucional y el entramado institucional ofrecen incentivos que van a contramano de una concepción exigente de la gobernanza democrática. Por ejemplo, el diseño constitucional establece condiciones que dificultan la concentración efectiva de la autoridad para el ejercicio de una gobernanza eficaz, al mismo tiempo que tampoco ofrece vías para una representación política inclusiva y cooperativa. A esto contribuye un amplio número de factores: las reglas de la elección presidencial; las facultades legislativas del Ejecutivo; el sistema mixto-mayoritario con el que se elijen diputados; el sistema proporcional del Senado; la estructura de la boleta electoral, con listas cerradas y un voto limitado; y la prohibición de la reelección para todos los puestos de elección popular, entre otros. Estos son los atributos que más influencia ejercen en las dificultades por las que atraviesa el modelo de gobernanza.

Como segundo punto a destacar, en los tres ejes fundamentales del robustecimiento democrático, México todavía tiene que cubrir tramos cruciales de un camino que no es fácil recorrer. Respecto a la participación política, a pesar de que existen múltiples experiencias de activación ciudadana y movilización popular, es necesario todavía afianzar las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos e incrementar la relevancia de la participación pública. Las encuestas de

opinión revelan sistemáticamente que los niveles de involucramiento ciudadano en temas y acciones públicas y políticas son limitados. De igual forma, aunque el sistema de gobernanza electoral en el país ha contribuido a garantizar la legalidad y certidumbre en los procesos electorales, la compra y coacción del voto continúan mermando los derechos políticos de los electores. El clientelismo y, de manera reciente, la violencia y el crimen organizado son otros factores que fragmentan y elevan los costos de una participación pública autónoma, extensiva y regular. Asimismo, con todo y que se ha creado una amplia gama de instrumentos de participación en la gestión pública, la eficacia y relevancia de tales herramientas parecen estar notoriamente limitadas (Olvera, 2010). A esto hay que sumar que las protestas y manifestaciones públicas de acción colectiva tienden a ser vistas con desconfianza, cuando no se busca directamente convertirlas en delitos.

Si se pone atención en la contestabilidad y oposición políticas, se podría pensar que en este plano se ubican los avances más notables de la transformación política en el país: los puestos de elección popular se disputan de manera aguerrida y en elecciones regulares, libres y competitivas. Sin embargo, al mirar con mayor detenimiento, se percibe que las condiciones de competencia política y electoral favorecen intensos episodios de confrontación, todavía con ocasionales brotes de violencia, en los que está ausente una deliberación pública auténticamente productiva. Un espacio público caracterizado por vigorosos episodios de competencia y oposición requiere medios de comunicación públicos; información diversificada, veraz y crítica; y también escenarios y oportunidades para debatir, impugnar, acordar, decidir y dar seguimiento a las decisiones vinculantes. Estos atributos no describen precisamente el tipo de contienda política que tiene lugar en México. Un botón de muestra: las campañas electorales distan mucho de ser ejercicios de debate, escrutinio y deliberación. Antes bien, en la contienda electoral lo que parecen evitar candidatos y partidos por igual es la ocasión de someterse a un riguroso escrutinio de los argumentos políticos. La manifestación más clara de ello es que los debates televisivos durante las campañas presidenciales adoptan formatos rígidos y timoratos.

De manera global, la equidad en las condiciones de competencia electoral y la eficacia de la conducción de las elecciones se enfrentan

a nuevos desafíos. De un lado se tiene un marco normativo sobrerregulado: la Constitución política establece con lujo de detalle procedimientos que podrían dejarse a la legislación secundaria; la legislación secundaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y las legislaciones estatales, a su vez, contienen una intrincada red de disposiciones y regulaciones. A la par, la coexistencia de órganos federales y estatales de gobernanza electoral contribuye a elevar los costos de la administración y la justicia electoral y, paralelamente, dificulta la coordinación intergubernamental en la conducción de las elecciones. Por encima de todo, los partidos políticos y grupos de interés han conseguido con éxito capturar a las agencias reguladoras y “sacar la vuelta” a las restricciones legales, en un escenario en el que los recursos materiales y financieros que aportan los diversos grupos de interés han probado ser difícilmente fiscalizables.

Por último, en el eje de la representación democrática también se han profundizado, en lugar de revertirse, algunos déficits cruciales. En primera instancia, el diseño constitucional dificulta que se formen mayorías representativas de las preferencias del votante mediano. El sistema electoral, con todo y su sesgo mayoritario, tiene efectos que tienden a fragmentar el Congreso y a elegir presidentes con poco respaldo popular y sin facultades ni mecanismos para formar coaliciones estables. De esta forma, la coincidencia entre las mayorías electorales y las mayorías decisivas en el proceso de formulación de políticas es contingente y volátil. El problema se acentúa debido a la precariedad de los instrumentos políticos y electorales que pudieran promover la rendición de cuentas. Aunque los partidos políticos mexicanos tienen una relativa conformación ideológica y cuentan con estructuras organizacionales fuertes (Langston, 2007), la prohibición de la reelección y el cuantioso financiamiento público que reciben los han convertido en agentes poco responsables electoral y políticamente ante la ciudadanía, y activos promotores de los intereses de los grupos que consiguen tener acceso privilegiado a las dirigencias partidistas. Si se desea fortalecer la ruta institucional de la democracia y cerrar el paso al populismo y las políticas anti-sistema, es indispensable introducir dinámicas de fortalecimiento de la función representativa del sistema de partidos.

Vienen a cuento, entonces, las políticas del cambio institucional. Sin embargo, para anticipar los escenarios futuros es necesario voltear a ver el camino recorrido. La trayectoria que ha seguido la política democrática en México habrá de influir decisivamente en las reformas que sea posible formular. El punto es que tal recorrido se sostiene sobre un equilibrio estratégico que es difícil trastocar. Por un lado, el cambio constitucional requiere constituir múltiples mayorías calificadas; por otro, el *estatus quo* es en realidad bastante generoso con los partidos y élites beneficiados por los distintos acuerdos políticos que han constituido a la democracia electoral en el país. Este *estatus quo* también ha favorecido la persistencia de enclaves autoritarios, la influencia desproporcionada en las políticas públicas que tienen grupos de interés particulares (Banco Mundial, 2007), y el oportunismo y la persistente opacidad que prevalece entre los legisladores, gobernantes y la burocracia en los tres órdenes de gobierno.

Los costos de efectuar una serie de reformas encaminadas a renovar el entramado institucional de la democracia mexicana rebasan ampliamente los riesgos que los partidos y las élites políticas están dispuestos a asumir. De hecho, como regla general, las reformas institucionales necesarias para fortalecer la gobernanza democrática en México dejarían mal parados a las dirigencias partidistas, a diversas clientelas políticas y a los grupos de interés que han prosperado bajo las reglas vigentes. No es difícil, entonces, entender el poco éxito que han tenido los intentos de reforma política desde el gobierno de Fox hasta la iniciativa de Calderón en 2009-2010, pasando por la Ley para la Reforma del Estado promulgada en 2007. Desde el mismo razonamiento no debe sorprender que algunas propuestas vayan claramente en un sentido opuesto al requerido, como es el de la restitución de la “cláusula de gobernabilidad” que enarbó el gobernador del Estado de México.

La ausencia de reformas sustanciales al régimen político durante más de una década no significa que no pueda haberlas en el corto plazo. Aquí entra, no obstante, la lógica de la “dependencia del sendero”. Se puede prever que si tienen lugar reformas al sistema electoral y a la organización de las relaciones entre poderes, y si se mantienen los equilibrios políticos consolidados en los últimos años, estas reformas habrán de contribuir a reforzar la trayectoria construida hasta este momento. Esto



implica, de acuerdo con una analogía formulada por Holmes (2003), que la certidumbre del gobierno de la ley habrá de cubrir solamente a aquellos que tengan el poder fáctico para obtener concesiones y privilegios.

### **Consideraciones finales**

El objetivo de este trabajo ha sido aportar elementos para comprender sistemáticamente el sentido del fortalecimiento de la democracia. Con esta finalidad se han revisado diversos planteamientos en los que convergen la reflexión normativa y la investigación empírica. Para concluir, se presenta en seguida una recapitulación integrada de los planteamientos desarrollados en este texto. El argumento central es este: “democratizar” la democracia es el proceso de robustecimiento de la igualdad y la autonomía política de los individuos, en un régimen que cumple con los mínimos para ser considerado una poliarquía. Esto acontece cuando existen ordenamientos institucionales que hacen efectivos y profundizan los derechos políticos de la ciudadanía. En un sentido más concreto, la vitalidad democrática varía conjuntamente en la medida en que la participación electoral sea consistente y sustancial; que existan diversos espacios públicos e instrumentos participativos; que la competencia y la contestabilidad políticas tengan un fuerte sentido deliberativo; y que la rendición de cuentas político-electoral esté sustentada en un sistema de partidos fuertes, estructurados ideológica y programáticamente, y capaces de representar diversos intereses y perspectivas políticos.

La profundización democrática también está asociada con el diseño constitucional del régimen. Reconociendo que no existe un modelo que pueda servir como parámetro exclusivo o panacea última, la evidencia empírica muestra que es posible alcanzar ciertos equilibrios entre las distintas variantes del diseño institucional y sus consecuencias. En este sentido, Gerring & Thacker (2008) sostienen que el establecimiento de instituciones que permitan alcanzar una representación inclusiva y, simultáneamente, constituir una autoridad concentrada, puede ser la clave para mejorar la calidad de la política y la gobernanza democráticas. Alcanzar tales propósitos en los sistemas presidenciales, con

división de poderes, puede requerir buscar equilibrios entre principios contradictorios en la ingeniería constitucional, pero las alternativas existen y ameritan explorarse (Colomer & Negroto, 2005).

Las preguntas que surgen entonces son: ¿cómo explicar el surgimiento de ciertos modelos institucionales? ¿Qué tanto se puede organizar la vida política de una sociedad conforme a una visión u otra de lo que son las instituciones políticas idóneas? En este trabajo se ha apuntado que el análisis de la transformación de las instituciones democráticas debe reconocer que el cambio institucional es un proceso complejo. Por tal motivo, es recomendable desarrollar estrategias heurísticas que busquen identificar la conexión entre preferencias, estrategias y resultados, a la vez que se controlen los efectos que las trayectorias, las secuencias, los contextos y las contingencias puedan tener sobre el cambio institucional. Esta ruta daría lugar a esquemas heurísticos menos parsimoniosos, pero puede, en cambio, ofrecer narrativas analíticas que contribuyan a teorizar el tipo, ritmo y alcances de las transformaciones en las instituciones políticas.

Por último, en un apunte rápido en torno al caso mexicano, se ha señalado que la democracia en este país se encuentra inmersa en un proceso de desgaste, originado en los equilibrios estratégicos que le dieron forma, originalmente, a la democracia electoral. En pocas palabras, el régimen mexicano tiene todavía umbrales decisivos que alcanzar. Lo mismo en cuanto a la efectividad y extensión de la participación política, en lo que hace a la equidad y el carácter deliberativo de la competencia electoral, o respecto a la eficacia de la rendición de cuentas electoral y a la calidad de la representación política. De igual relevancia son las consecuencias del modelo de democracia que prevalece en este país: el diseño constitucional dificulta una gobernanza democrática a la vez representativa, efectiva en el momento de la toma de decisiones, y con capacidad gubernamental para implementar las políticas públicas.

Al discutir este caso, he señalado también que las posibilidades del cambio institucional están determinadas por la lógica de los equilibrios estratégicos entre partidos, gobernantes y grupos de interés. Hasta la fecha, una transformación sustancial del *statu quo* que estuviera dirigida a expandir las garantías democráticas, ha encontrado obstáculos para contar con el respaldo de las mayorías políticas

necesarias. ¿Qué pasaría, sin embargo, si estas mayorías llegaran a construirse? Si la distribución actual de poder en la esfera política se mantiene relativamente estable, los cambios previsibles habrán de preservar, de alguna forma, los intereses de los actores políticos que actualmente se benefician del *statu quo* y que son necesarios para sacar adelante la agenda de los gobiernos en turno. El recorrido hecho hasta este punto tiene la finalidad de contribuir a debatir y precisar los contenidos del fortalecimiento democrático. La agenda de investigación conceptual abierta es tan relevante y pertinente como la que hay respecto al estudio empírico del desempeño de la democracia. Ante todo, este trabajo ha tenido la intención de promover un diálogo activo y explícito entre la teoría política normativa y la comprensión sistemática de las realidades políticas. La reconstrucción analítica de ideales y preceptos normativos requiere precisas herramientas de análisis empírico, y viceversa: la comprensión de la política puede ser más fina si los conceptos empleados están firmemente asentados en una teoría política revitalizada.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial.
- Benhabib, Seyla (1996), “Toward a deliberative model of democratic legitimacy”, en Seyla Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, pp. 67-94.
- Benoit, Kenneth (2007), “Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 363-390.
- Boix, Carles (1999), “Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies”, *American Political Science Review*, núm. 93, vol. 3, pp. 609-624.
- Carroll, Royce & Matthew Soberg Shugart (2007), “Neo-madisonian theory and Latin American institutions”, en Gerardo L. Munck (coord.),

- Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 51-101.
- Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi (2002), “Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered”, *Annual Review of Political Science*, núm. 5, pp. 151-179.
- Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Christiano, Thomas (1996), *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*, Boulder Co., Westview Press.
- Cohen, Joshua (2001), “Deliberation and democratic legitimacy”, en David Estlund (coord.), *Democracy: Philosophical Readings*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 87-106.
- Cohen, Joshua (1997), “Procedure and substance in deliberative democracy”, en James Bohman y William Rehg (coords.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge y Londres, MIT Press, pp. 407-438.
- Collier, David y James Mahon Jr. (1993), “Conceptual «stretching» revisited: adapting categories in comparative analysis”, *The American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, pp. 845-855.
- Colomer, Josep & Gabriel Negretto (2005), “Can presidentialism work like parliamentarism?”, *Government & Opposition*, pp. 60-89.
- Colomer, Josep M. (2005), “It’s parties that choose electoral systems (or, Duverger’s law upside down)”, *Political Studies*, núm. 53, pp. 1-21.
- Coppedge, Michael (2007), “Thickening thin concepts: issues in large-N data generation”, en Gerardo L. Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 105-122.
- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (2001), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (coords.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 15-99.

- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, New Heaven, Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University Press.
- Diamond, Larry & Leonardo Morlino (2004), “The quality of democracy: an overview”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31.
- Fung, Archon (2006), “Varieties of participation in complex governance”, *Public Administration Review*, vol. 66, pp. 66-75.
- Fung, Archon (2003), “Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, núm. 3, pp. 338-367.
- Geddes, Barbara (1999), “What do we know about democratization after twenty years?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 115-144.
- Gerring, John, y Strom Thacker (2008), *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson (2004), *Why Deliberative Democracy?* Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Held, David (1996), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Helmke, Gretchen & Steven Levitsky (2004), “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”, *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 725-740.
- Holmes, Stephen (2003), “Lineages of the rule of law”, en José María Maravall y Adam Przeworski (coords.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-61.
- Katz, Richard S. (2005), “Why are there so many (or so few) electoral reforms?”, en Michael Gallagher y Paul Mitchell (coords.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-78.
- Katznelson, Ira y Barry R. Weingast (2005), “Intersections between historical and rational choice institutionalism”, en Ira Katznelson y Barry R. Weingast (coords.), *Preferences and Situations*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Kitschelt, Herbert & Wilkinson, Steven (2007), “Citizen-politician linkages: an introduction”, en Herbert Kitschelt & Steven Wilkinson (coords.), *Patrons, Clientes, and Policies: Patterns of Democratic Ac-*

- countability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-49.
- Kitschelt, Herbert (2007), "Party systems", en Carles Boix y Susan Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 552-554.
- Langston, Joy (2007), "Strong parties in a struggling party system: Mexico in the democratic era", en Paul Webb y Stephen White, *Party Politics in New Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 243-274.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007), "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, vol. 45, pp. 17-46.
- Levitsky, Steven & María Victoria Murillo (2009), "Variations in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp. 115-133.
- Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.
- Linz, Juan J. (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coords.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 3-90.
- Linz, Juan J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- MacPherson C.B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Mahoney, James (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Latin America*, Baltimore & Londres, John Hopkins University Press.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010), "A theory of gradual institutional change", en James Mahoney & Kathleen Thelen (coords.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Mainwaring, Scott & Christopher Welna (coords.) (2003), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks & Aníbal Pérez-Liñán (2007), "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004", en Gerardo L.

- Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, 123-160.
- Mainwaring, Scott & Timothy Scully y Jorge Vargas-Cullel (2010), “Measuring success in democratic governance”, en Scott Mainwaring & Timothy Scully (coords.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 11-50.
- Manin Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999), “Introduction”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (coords.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-26.
- Mazucca, Sebastian L. (2007), “Reconceptualizing democratization: access to power versus exercise of power”, en Gerardo L. Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 39-549.
- Moe, Terry (2005), “Power and political institutions”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, núm. 2, pp. 215-233.
- Munck, Gerardo (2004), “Democratic politics in Latin America: new debates and research frontiers”, *Annual Review of Political Science*, vol. 7, pp. 437-462.
- Munck, Gerardo (2007), “The study of politics and democracy: touchstones of a research agenda”, en Gerardo L. Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-38.
- Negretto, Gabriel (2006), “La reforma constitucional en México: apuntes para un debate futuro”, *Política y gobierno*, vol. XIII, núm. 2, pp. 361-392.
- Negretto, Gabriel (2003), “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, pp. 41-76.
- Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olvera, Alberto J. (2010), “Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada:*

- limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS, pp. 13-56.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta (coords.) (2004), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, pp. 9-92.
- Pateman, Carol (1976), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierre, Jon y B. Gut Peter (2000), *Governance, Politics and the State*, Hampshire y Londres, Macmillan Press.
- Pierson, Paul (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review*, núm. 94, pp. 251-267.
- PNUD (2010), *Nuestra democracia*, México, PNUD/OEA/FCE.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Powell Bingham G. Jr. (2004), "Political representation in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, vol. 7, pp. 273-296.
- Powell, Bingham G. Jr. (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven & Londres, Yale University Press.
- Przeworski, Adam (1999), "Minimalist conception of democracy: a defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon (coords.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.
- Przeworski, Adam (1990), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Renwick, Alan, Chris Hanretty y David Hine (2009), "Partisan Self-Interest and Electoral Reform: The New Italian Electoral Law of 2005", *Electoral Studies*, 28, pp. 437-447.
- Samuels, David & Matthew S. Shugart (2003), "Presidentialism, elections and representation", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, núm. 1, pp. 33-60.
- Santos, Boaventura de Souza y Leonardo Avritzer (2004), "Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.



- Sartori, Giovanni (2008), “The Tower of Babel”, en David Collier y John Gerring (coords.), *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, Londres, Routledge.
- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited: Part One: The Contemporary Debate*, Chatham, New Jersey, Chatham House.
- Shapiro, Ian (2003), *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Shugart, Matthew S. (2005), “Comparative electoral system research: the maturation of a field and new challenges ahead?”, en Michael Gallagher y Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-56.
- Shugart, Matthew S. (2001), “‘Extreme’ electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative”, en Matthew S. Shugart y Mark P. Wattenberg (coords.), *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-54.
- Shugart, Matthew S. y Scott Mainwaring (2002), “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (coords.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós (Latinoamericana, núm. 8), pp. 19-64.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sydney & Charles Tilly (2007), “Contentious Politics and Social Movements”, en Carles Boix y Susan Stokes (coords.), *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 435-461.
- Warren, Mark (2006), “Democracy and the State”, en John Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips (coords.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 382-399.
- Warren, Mark (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.

Fecha de recepción: 4 de octubre de 2010.  
Fecha de aceptación: 1 de noviembre de 2010.  
Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.