

LA VARIACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

INSTITUTIONAL CHANGE IN REPRESENTATIVE DEMOCRACIES

Carlos Luis Sánchez y Sánchez¹

Recibido: 17 de junio de 2020

RESUMEN

El artículo discute cuatro visiones distintas sobre los modelos institucionales de representación y decisión en las democracias contemporáneas; considera las ventajas y desventajas que implica cada diseño institucional en particular, en términos de la efectividad en la toma de decisiones y la inclusión del mayor número de preferencias e intereses. El trabajo parte de la premisa que las democracias representativas no son todas iguales en la medida en que cada una, en su diseño, encuentra un límite en la maximización de la dimensión de gobierno o en la dimensión representativa.

Palabras clave: Dimensión de Gobierno, Dimensión de Representación, Modelos de Democracia, Variación Institucional, Democracia Representativa.

ABSTRACT

This article discusses four different visions about the institutional models of representation and decision in contemporary democracies, taking into account the advantages and disadvantages that every institutional design involves in efficacy terms upon the decision making and the inclusion of more preferences and interest. This work is based on the premise that the representative democracies are not the same to the extent that each one in its own design, finds a limit in the maximization of the government or representative dimensions.

1 Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (FLACSO, México) Profesor/Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: Instituciones Políticas, Comportamiento Político y Opinión Pública. Contacto: clsys31@politicas.unam.mx

Key Words: Dimension of government, dimension of representation, Models of democracy, Institutional design, Representative Democracy.

JEL: D72, H11, N20, N40, N46,

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del siglo XX, especialmente sus últimos veinticinco años², condujo a la aceptación de la democracia como la mejor forma de gobierno y al mercado libre; la promoción del bienestar individual, los derechos de propiedad y la libertad de comercio (Harvey, 2007), como los paradigmas fundamentales para el funcionamiento político y económico respectivamente, de las sociedades en el nuevo milenio.

Sin embargo, el surgimiento de la democracia y el libre mercado no ha sido paralelo, ni ha estado vinculado tan intrínsecamente como se pensaba,³ y aunque se acepta que existe una relación problemática entre Capitalismo y Democracia (Offe y Schmitter, 2001 p.72) que ha dado lugar a profundos debates acerca de la capacidad distributiva del Estado democrático; el concepto de democracia constituye un elemento insustituible para la legitimidad de las instituciones políticas y para la identidad de cualquier movimiento político (Greblo, 2002 p. 139; Gutman, 2008)

De esta forma, el debate actual en torno a cuál es la mejor forma de gobierno ya no se encuentra asociado necesariamente a las (in) conveniencias de una forma buena (democrática) o mala (dictatorial) del poder político⁴; el debate se centra ahora en la tensión dilemática que implica el diseño

2 En lo concerniente al desarrollo democrático, este período fue conocido como el de la Tercera Ola de la democracia. Las llamadas olas de la democracia según Samuel Huntington (1994) se han desarrollado en los siguientes períodos, con algunos momentos de franco retroceso: Primera Ola de democratización 1828 – 1926. Primera contraola 1922-1942. Segunda Ola de democratización 1943 - 1962 Segunda Contraola 1958 – 1975 Tercera ola de democratización 1974 – hasta la fecha.

3 Existe un extenso debate acerca del rol insoluble que tiene la Democracia y la Economía de Mercado, por ejemplo, para C.B. Macpherson, tipificar cualquier ordenamiento institucional de democracia liberal depende que se les quite importancia a los supuestos del Mercado; de igual forma sigue siendo causa de controversia los efectos de la desregulación de los mercados con el consecuente socavamiento del Estado de Bienestar. Al respecto ver: Adam Przeworski, Adam (1991); Barrington, Moore (1973). y Macpherson, C.B. (1997).

4 En palabras de Félix Ovejero: “La democracia se justifica y construye porque permite acceder a una situación o producir un estado de cosas que resulta deseable. La democracia queda justificada en la medida en que permite identificar esa voluntad general y traducirla en determinados resultados: la identificación de los más capaces, el máximo de utilidad social o un equilibrio apaciguado de los conflictos” (2002: 160 y 161)

institucional de una democracia representativa: ¿Son preferibles gobiernos más representativos aunque sean probablemente menos eficaces en la toma de decisiones? o por el contrario, ¿es preferible una menor dispersión del poder con tal de producir un gobierno eficaz que satisfaga las preferencias de una mayoría?.

Al respecto, los estudios en política comparada nos han señalado que hay distintas maneras de organizar una democracia; que los regímenes democráticos responden a diferentes combinaciones de arreglos institucionales (Mainwaring, 1993; Jones 1995; Lijphart, 1999; Foweraker y Landman, 2002) que oscilan entre: 1) Gobernabilidad Vs. Representatividad 2) Consentimiento Vs. Efectividad ó 3) Conflicto Vs. Consenso (Diamond, 1996).

Lo anterior señala un *trade off* que subyace en el diseño de todo régimen democrático: Por un lado, en algunos contextos se maximiza la función de gobierno; lo cual consiste privilegiar la eficacia en la toma de decisiones que satisfagan al mayor número de personas, en otros se maximiza la representación de las diferentes preferencias del electorado; esto significa potenciar la función o dimensión representativa, aún a costa de incrementar los costos de la función o dimensión de gobierno (Buchanan y Tullock, 1962; Shepsle, 1988).

En otras palabras, el problema de la variación institucional de la democracia viene a cambiar los términos del debate sobre su significado estructural (Sousa Santos y Avritzer, 2005 p. 37). El debate se centra ahora en el límite que se encuentra en maximizar los arreglos institucionales de la dimensión de gobierno o de la dimensión representativa (Reynoso, 2004 p. 12).

En este artículo se presentan algunos modelos institucionales de representación y decisión en las democracias contemporáneas; cada modelo brinda una respuesta distinta sobre la forma de organizar una democracia y postula ventajas y desventajas sobre la capacidad que, bajo determinados entramados institucionales, tienen los gobiernos para responder al desafío de lograr un equilibrio entre representación y decisión.

Cada modelo evalúa el funcionamiento de un régimen democrático por el grado en que maximiza el grado de representación política o la eficacia del gobierno en la toma de decisiones.

El trabajo está organizado de la siguiente forma, la primera parte analiza el rol fundamental que tienen las instituciones políticas para estudiar los regímenes democráticos y la importancia que adquieren las instituciones políticas democráticas. El segundo apartado revisa la diferencia entre democracias inclusivas o restrictivas desde la perspectiva de Arend Lijphart. El tercer apartado analiza la dimensión de representación y la dimensión

de gobierno, a propósito del debate entre democracias presidenciales y democracias parlamentarias.

La cuarta parte presenta la visión de Giovanni Sartori sobre la representación y la responsabilidad en una democracia; mientras que la última sección analiza como impacta la división de poderes, el propósito o intereses que tienen cada uno de ellos y el rol de los jugadores de veto en la efectividad y representatividad de una democracia.

LA CENTRALIDAD DE LAS INSTITUCIONES EN EL ESTUDIO DE LA DEMOCRACIA

El interés de la Ciencia Política por el estudio de las Instituciones radica en que éstas son el elemento fáctico del poder; el que permite expresar su potencialidad. Las instituciones a través de un orden normativo preservan el poder, al mismo tiempo que lo controlan y permite su ejercicio. En suma, las instituciones establecen la presencia del poder, permiten percibirlo, sentirlo, incurrir en él, plasmarlo e incluso sufrirlo⁵.

Las instituciones se han convertido en el aspecto central en el estudio sobre las condiciones que posibilitan el desarrollo de la democracia como forma de gobierno; como tal las instituciones representan y ejercen en sí mismas relaciones de poder; se erigen como el vínculo fundamental entre gobernantes y gobernados en la medida en que son la representación material de la autoridad; el eje básico de la expresión del poder.

La apuesta por las instituciones democráticas recae en que éstas son las únicas que aseguran una contención del poder; lo que significa que una acción institucional democrática ofrece las prerrogativas necesarias para la protección del individuo o grupo de individuos, contra cualquier exceso de poder; esto aún incluso proveniente de la misma acción institucional.

La relación Democracia – Instituciones, adquiere mayor relevancia si retomamos las palabras de James G. March y Johan P. Olsen: “La democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas. Las dependencias burocráticas, los comités legislativos y los tribunales de apelación son lizas para las fuerzas sociales contendientes, pero también cúmulo de procedimientos y estructuras operantes estándar, que definen y defienden los valores, normas, intereses, identidades y creencias (March y Olsen, 1997 p. 64).

De esta manera, en el contexto de una sociedad de masas y de mercado altamente industrializada, permitir el disenso; dirimir el conflicto de

5 Sobre este tema revisar Foucault (1992 y 2000)

forma pacífica y, sobre todo, asegurar la expresión de la soberanía popular ha sido posible a través de un ordenamiento institucional específico: La democracia representativa (DR).

La evolución de la mayoría de los regímenes políticos en el mundo hacia esta directriz democrática ha dejado constancia que los márgenes de gobernabilidad deseados, con la consecuente estabilidad social, sólo podrán ser alcanzados a través de un diseño institucional que garantice esquemas de representación óptimos y la distribución eficiente de recursos públicos.

En este sentido, el estudio de la DR implica abordar la tensión dilemática inherente a la manera diferenciada que tienen de operar y/o funcionar en la realidad las instituciones políticas de la democracia respecto a los ejes representación / decisión.

Estas instituciones fueron sistematizadas de manera general y amplia por Robert Dahl, para este autor el funcionamiento a gran escala de una DR en una sociedad plural y diversificada requiere un conjunto de instituciones que posibilitan: 1) Cargos públicos electos 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes 3) libertad de expresión 4) fuentes alternativas de información 5) autonomía de las asociaciones y 6) ciudadanía inclusiva (Dahl, 1999).

Estas instituciones son la base y las condiciones mínimas que toda DR debe cumplimentar; sin embargo, es evidente que las democracias difieren respecto a la forma de articularse; en este sentido para Rothstein (1996), existen dicotomías de organización en función de las cuales toman forma las diferencias institucionales entre democracias, la articulación institucional posible consiste en:

Cuadro 1
Variaciones Institucionales en las Democracias Representativas

Institución	Dicotomía Posible
Sistema de Partidos.	Bipartidista/Multipartista
Sistema Electoral	Mayoritario/Proporcional
Asamblea Legislativa	Unicameral/Bicameral
Estructura Territorial	Centralista/Federalista
Sistema de Gobierno	Parlamentario/Presidencial
Sistema Judicial	Judicial review/Judicial preview
Poder Local	Autonomía débil/Autonomía fuerte
Administración Civil	Reclutamiento por designación partidista/reclutamiento por méritos
Administración Militar	Profesional/Conscripto
Sistema Económico	Liberal/Corporativista

Fuente: Rothstein (1996 p. 135).

A partir de esta serie de dicotomías, se establecen criterios de clasificación de las DR; ya sea a partir de su sistema de gobierno: Democracia parlamentaria vs democracia Presidencial; su sistema de partidos: Democracias bipartidistas vs democracias multipartidistas; su sistema electoral: Democracia mayoritaria vs democracia proporcional y por su estructura de representación, que puede expresarse en democracias unicamerales vs democracias bicamerales. Esta serie de tipologías identifica una misma variable dicotómica y clasifica con base en el sistema de gobierno, el electoral o el sistema de partidos la variedad institucional de las DR.

Para otros autores como Morlino (2005), existen tipologías múltiples para la clasificación de las DR, que contemplan la inclusión de dos variables institucionales, lo cual conduce a tipificar:

- Democracias Presidencialistas con sistema electoral mayoritario
- Democracias Semi-presidenciales y sistema electoral mayoritario
- Democracias Semi-presidencias y sistema electoral proporcional
- Democracia Semi-parlamentaria y sistema electoral proporcional
- Democracia parlamentaria y sistema electoral proporcional
- Democracia presidencial y sistema electoral proporcional.

Es en la diversidad institucional de las democracias donde se reconoce la necesidad de lidiar con profundas divisiones sociales. La importancia de las instituciones políticas de la democracia estriba en que sólo ellas pueden, en la medida de su adaptabilidad y por medio de un ordenamiento claro, permitir la cohesión social en un entorno de complejidad creciente: “A medida que aumenta el número de miembros de las sociedades, la complejidad de su estructura y la diversidad de sus actividades, el logro o mantenimiento de un alto nivel de comunidad depende cada vez más de las instituciones políticas” (Huntington, 1996 p. 21). De esta manera, la tensión dilemática de la DR descansa en la forma que tienen diversos arreglos institucionales de responder a las fracturas y divisiones existentes en diferentes contextos sociales.

En este sentido: ¿Son preferibles gobiernos más representativos, pero con menor capacidad decisoria?; ¿Es preferible una mayor presencia de pesos y contrapesos, mayor dispersión del poder con una cantidad más amplia de actores en el juego político; aún cuando esto conlleve costos en la toma de decisiones? ó en caso contrario: ¿Es necesario ponderar el hecho de producir un gobierno eficaz, cuyas decisiones satisfagan al mayor número en la medida de lo posible?

Más allá de las posibles respuestas, los regímenes democráticos tienen el reto de combinar de la mejor manera posible las dimensiones de gobierno y representación (Shepsle, 1988); la inclinación hacia una u otra es lo que nos permite hablar de diferencias entre democracias.

En los siguientes apartados, se revisan propiamente la manera en que las instituciones políticas de manera combinada: Partidos políticos, sistemas electorales, sistemas de gobierno etc. inciden en el predominio ya sea en la dimensión de la decisión de gobierno ó en la dimensión representativa; considerando siempre en la implementación de una u otra el cumplimiento de las libertades y derechos políticos fundamentales.

DEMOCRACIAS INCLUSIVAS O RESTRICTIVAS AREND LIPJHART

Arend Lijphart en sus trabajos: *“Las Democracias Contemporáneas”* y posteriormente en *“Modelos de Democracia”*, se abocó a analizar las diferencias entre regímenes democráticos; discerniendo en torno a la naturaleza inclusiva o restrictiva que caracteriza a sus instituciones políticas.

De esta manera, en la medida o grado en que las instituciones responden al grado de homogeneidad o heterogeneidad de su sociedad, la democracia adquiere una identidad particular. Al respecto, Lijphart distingue dos modelos principales: El modelo mayoritario y el modelo consensual de la democracia.

Cada uno de ellos articula de manera particular su naturaleza representativa; en cada modelo adquiere una configuración específica el sistema electoral, el sistema de partidos y la estructura territorial del Estado, entre otras características.

La particularidad de cada una de estas dimensiones institucionales radica en la manera diferenciada de instrumentar la definición ideal de democracia como “gobierno del pueblo y para el pueblo”, cada modelo responde de forma específica a las preguntas que nos dice Lijphart, se derivan de dicha definición: ¿Quién gobernará y respondiendo a qué intereses? o planteándolo de otra forma, a través de las decisiones de gobierno ¿a quién se representa y que intereses se están representando? ¿Cuál es la respuesta que da cada uno de estos modelos a las interrogantes antes planteadas? y, lo más importante, ¿qué configuración institucional adquieren en particular para tal efecto?

El modelo mayoritario nos dice que se gobierna para la mayoría y que los intereses representados corresponden a esta mayoría. El modelo consensual por su parte propugna por que el mayor número de personas

participe en la toma de decisiones y que sea, en esta misma lógica, el mayor número el que sea tomado en cuenta en los intereses a representar.

Las democracias que responden en su diseño al modelo mayoritario o consensual proponen, en función de sus objetivos, formas de organización concretas para el poder ejecutivo; los sistemas de partido; los sistemas electorales y en su relación con los grupos de interés.

Al respecto, Arend Lijphart engloba las diferencias institucionales que habrán de producirse entre democracias en dos dimensiones: La dimensión ejecutivo-partido y la dimensión Gobierno Federal – Gobierno Unitario. Estas dos dimensiones establecen las diferencias entre las democracias de mayoría y las democracias de consenso.

Cuadro 2

Diferencias entre las democracias mayoritarias y de consenso

<p><i>Dimensión Ejecutivo Partidos Democracia de Mayoría vs Democracia de Consenso</i></p>	<p>Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de mayoría de un solo partido vs. división del poder ejecutivo en gabinetes de coalición multipartidistas.</p> <p>Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo dominadas por el ejecutivo vs. Equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo.</p> <p>Sistema de partidos bipartidista vs. Sistemas multipartidistas.</p> <p>Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales vs. Sistemas electorales de representación proporcional</p> <p>Sistemas de grupos de interés pluralistas y competitivos, con competencia libre entre los grupos vs. sistemas de grupos de interés organizados y “corporativistas” orientados al compromiso y a la concertación</p>
<p><i>Dimensión Federal- Unitaria Democracia de Mayoría vs Democracia de Consenso</i></p>	<p>Gobierno unitario y centralizado vs. Gobierno federal descentralizado.</p> <p>Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral vs Distribución del Poder Legislativo en dos Cámaras</p> <p>Constitución no escrita vs Constitución escrita y rígida</p> <p>Bancos centrales que dependen del Ejecutivo vs Bancos centrales independientes</p> <p>Legislaturas que tienen la última palabra respecto a la constitucionalidad de las leyes promulgadas vs Revisión judicial de parte de Tribunales de Justicia o Cortes Supremas.</p>

Fuente: Lijphart (1999 p. 15)

La nomenclatura en la tipología de Lijphart sobre las democracias, se encuentra asociada al afán de deshilvanar el argumento que vincula al modelo de mayoría con la efectividad en la toma de decisiones.

En este sentido, este modelo de democracia denominado también Westminster, inspirado por su aplicación Británica, nos dice Lijphart “concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo,

incluso en una mera mayoría relativa en lugar de una mayoría” (Lijphart, 1999 p. 14).

En sus consideraciones, el autor es proclive a la democracia consensual, para él esta forma particular de democracia “intenta dividir, dispersar y limitar el poder en distintas formas (...) el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso” (Lijphart, 1999 p. 14). Desde el ángulo de la decisión, el autor aduce que, si bien en el modelo mayoritario se pueden tomar las decisiones de forma rápida, la rapidez no va ligada a la efectividad y tampoco las decisiones tomadas con rapidez son las más acertadas. Por el contrario, afirma que un cambio constante en los gobiernos de mayoría conlleva cambios bruscos en la matriz ideológica; lo cual conduce de igual forma vaivenes drásticos, por ejemplo, en el manejo de la política económica. En contraparte, en el modelo consensual cualquier cambio debe ser acordado con los diversos sectores que han alcanzado representación en el Congreso; si partimos de la premisa de que la estructura social no es homogénea, la necesidad de llegar a acuerdos contiene en sí misma el imperativo de mantener la estabilidad social y en muchos casos la paz.

Por otra parte, al analizar el grado de desempeño económico en los dos modelos de democracia, el autor afirma que la evidencia no es concluyente en el sentido de que el modelo mayoritario pueda tipificarse como superior en función de su efectividad en la toma de decisiones y la elaboración de políticas. En suma, desde la óptica de Lijphart, ningún modelo presenta claras ventajas en lo que a la dimensión de gobierno se refiere; no existe un grado significativo de dinamismo en la toma de decisiones que marque una diferencia sustancial entre uno y otro.

Sin embargo, si hay una clara diferencia en los esquemas de representación; en este caso son los modelos de consenso superiores a los mayoritarios, no solo cuantitativamente sino cualitativamente respecto a la calidad de la democracia; esto conduce a mayor participación y satisfacción de los ciudadanos; mejor representación e igualdad política. En conclusión, respecto a la tensión dilemática: representatividad vs eficacia, el planteamiento del autor muestra que aquellas democracias que son proclives a grados mayores de representación pueden lograr un desempeño óptimo y similar al de los gobiernos mayoritarios.

LA VARIACIÓN INSTITUCIONAL CENTRADA EN EL TIPO DE GOBIERNO: DEMOCRACIA PRESIDENCIAL VS. DEMOCRACIA PARLAMENTARIA

El conocido debate sobre las (des) ventajas asociadas a la forma de gobierno Presidencial en contraposición a la forma de gobierno Parlamentaria, adquiere sentido para los objetivos de este trabajo, si los términos del mismo se presentan en función del grado de inclusividad y el carácter decisorio que se aduce tiene cada sistema o tipo de gobierno.

En otras palabras, ¿qué tipo de gobierno privilegia más la dimensión representativa y cuál se inclina más hacia la dimensión de gobierno? La respuesta a esta interrogante apunta directamente al efecto que el diseño institucional de una democracia presidencial o parlamentaria tiene en 1) La propensión a generar bloqueos, conflictos y/o parálisis entre las distintas ramas del gobierno 2) una inclinación a la inestabilidad política e interrupciones (prematuras) de gobierno y 3) la quiebra del régimen democrático (Linz, 1994; Linares, 2011).

De esta forma, quien mejor combine las dos dimensiones (representatividad y gobierno) logrará un manejo óptimo del conflicto político, con consecuencias positivas para la gobernabilidad y estabilidad democráticas. En principio, en relación a los bloqueos, conflictos o parálisis de gobierno; los trabajos iniciales de Linz (1990, 1994), señalan que la legitimidad dual y a la rigidez en la duración del período de gobierno (el denominado mandato fijo), constituyen las variables explicativas fundamentales para entender por qué el presidencialismo es potencialmente adverso a la formación y mantenimiento de las coaliciones de gobierno y propenso a generar conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

De esta forma a diferencia del Parlamentarismo, el control del poder ejecutivo en los gobiernos presidenciales es producto de un juego de suma cero, en donde el ganador lo toma todo y el perdedor se va a casa, en el mejor de los casos, sin protestar y destinado, a menos de que tenga una estrategia de sobrevivencia política definida, a la vida privada.

Para que un escenario de este tipo se produzca en un gobierno parlamentario, es necesario un sistema electoral de distritos unipersonales y una diversidad limitada étnica y culturalmente que coadyuve a delinear un electorado homogéneo; lo que hemos visto se conoce como modelo Westminster (Lijphart, 1999).

Sin embargo, aún cuando se produzcan condiciones de este tipo, el control total de la rama ejecutiva por un solo partido sólo es posible si éste

obtiene una mayoría absoluta de escaños que le permita formar gobierno sin la necesidad de coaligarse con otras fuerzas; una dinámica basada más en la cooperación y la distribución del poder para conseguir el apoyo mayoritario para un primer ministro o presidente, lo cual constituye el rasgo distintivo del sistema parlamentario.

En el caso del presidencialismo, se afirma que los elementos propios de lo que se denomina democracia de consenso o democracia consociativa, son poco probables de ocurrir. De esta forma, compartir el poder y conformar un cuerpo ejecutivo colectivo que se expresa en este caso en la distribución de cargos en el Gabinete, constituye la excepción en un diseño institucional proclive a la concentración del poder ejecutivo en una sola persona.

El afán por ampliar la perspectiva acerca de la naturaleza representativa o plural del poder ejecutivo en un gobierno presidencial ha venido a cuestionar esta visión cuasi hegemónica de que el Presidente generalmente no comparte el poder.

Por ejemplo, Amorim Neto (1994) al estudiar 13 gobiernos presidencialistas latinoamericanos durante el período 1970 – 2000, encontró que 76 de 106 gabinetes fueron gobiernos de coalición; es decir casi el 72% de las democracias presidenciales habían compartido el poder en la rama ejecutiva en un período de 30 años. Por su parte, Deheza (1998) de 1958 a 1994 mostró que los gobiernos de un solo partido (gobiernos monocolors), fueron los menos, alrededor de un 44%, de un total de 123 gobiernos analizados.

Por su parte Negretto (2006), en su estudio: *“Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”*, amplía la tipología de gobiernos presidencialistas y con ello logra distinguir que los presidentes minoritarios en situaciones medianas⁶ forman coaliciones un 40% de las veces y de ellas 29% son de carácter mayoritario (Linares, 2011), los presidentes minoritarios en situaciones divididas⁷ forman coaliciones no mayoritarias el 47% de las veces y los denominados presidentes minoritarios en situaciones congresionales⁸ forman coaliciones del 71% de las veces, de las cuales el 47% son carácter mayoritario.

6 Un Presidente en situación mediana, refiere al hecho en que posee menos del 50% de escaños en el Congreso, pero ideológicamente se encuentra en el centro de la dimensión izquierda-derecha, por lo que no existe un partido que pueda vencer las propuestas hechas con una mayoría de votos

7 El partido del Presidente no cuenta con los votos del legislador mediano, lo que impide se convierta en el “pivote” de las preferencias políticas por medio de la negociación con otras fuerzas en el Congreso.

8 El partido del Presidente no cuenta con los diputados necesarios para impedir la revisión del veto del Ejecutivo.

El análisis de Negretto adquiere mayor relevancia si consideramos que a diferencia de la línea de investigación iniciada por Linz, centrada más en el presidencialismo como causa de la “quiebra” de las democracias⁹, su estudio se abocó estrictamente a las variables que podían explicar el desempeño de los regímenes presidenciales en un contexto de relativa normalidad; y en el cual pese a todas las dificultades e incluso crisis constitucionales, esta forma de gobierno había logrado con mayor o menor éxito, implementar las reformas económicas de mercado.

El trabajo de Negretto concluye que la ausencia de coaliciones mayoritarias es frecuente con un presidente minoritario en situación dividida; lo cual posibilita que la ausencia de una mayoría en el Congreso bloquee y paralice al gobierno.

Lo anterior conduce a estipular que la formación de coaliciones de gabinete y legislativas fortalece la dimensión de gobierno del presidencialismo; esto en respuesta a la expansión de una dimensión representativa concentrada principalmente en el legislativo; definida por un creciente multipartidismo que ha derivado en la probabilidad escasa de que el partido del Presidente disfrute de una mayoría en el Congreso.

Para Mainwaring y Shugart (1997) los poderes partidarios del Presidente se debilitan y la influencia que pueda tener a través de mecanismos de disciplina partidista, decrece ante un sistema de partidos fragmentado, que expresa la pluralidad existente en un país y contexto determinado y si bien esto puede ocasionar un estancamiento, un punto muerto en la relación ejecutivo-legislativo, la posibilidad de formar coaliciones y/o las facultades legislativas del Presidente, establecidas constitucionalmente, pueden influenciar la formulación de políticas y lo más importante obtener la cooperación de los legisladores miembros de los partidos de oposición (Negretto, 2006 p. 66).

No obstante, aun cuando los gobiernos presidenciales pueden ser refractarios a la formación de coaliciones, esto no necesariamente supone un conflicto o afecta su efectividad en comparación con los gobiernos parlamentarios proclives o definidos por su naturaleza a producir gobiernos de coalición. Por ejemplo, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) compararon las tasas de aprobación legislativa de las iniciativas del ejecutivo en sistemas presidenciales y parlamentarios; los hallazgos muestran que la tasa de aprobación de los presidentes minoritarios es de 61.3% frente a 79% de efectividad de gobiernos parlamentarios de minoría.

Por otro lado, la comparación entre distintos tipos de gobiernos presidenciales arroja un dato revelador en el sentido de que los presidentes

9 Una situación que de hecho ya no se presentaba desde la década de los ochenta.

minoritarios tienen una tasa de aprobación legislativa de 61.3%, frente a una efectividad del 53% y 51% de gobiernos presidenciales de coalición minoritaria y mayoritaria respectivamente.

Finalmente Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) junto con Alcántara y García Montero (2008) comparten el hecho de que los presidentes minoritarios no son tan problemáticos tal y como lo afirmaba Linz (Linares, 2011 p. 19) aunque la tasa de aprobación legislativa sigue siendo mayor en los gobiernos parlamentarios, lo cual podría indicar que la dimensión de gobierno y la dimensión representativa funcionan mejor en este sistema en el entendido de que una mayoría relativa de escaños parlamentarios no es suficiente para formar gobierno, necesitando la cooperación de partidos afines a las políticas a implementar.

El gobierno presidencial, es perfectamente plausible como producto de un sistema de elección de mayoría relativa, es un juego de suma cero como ya se había mencionado que requiere para funcionar y tener efectividad una combinación de factores que van desde la formación de coaliciones hasta el carácter y naturaleza de los poderes constitucionales y partidarios del Presidente República (Mainwaring y Soberg Shugart, 2002).

GIOVANI SARTORI: REPRESENTACIÓN VS RESPONSABILIDAD

En el debate que se ha presentado hasta el momento, sobre las dimensiones asociadas al funcionamiento de la democracia representativa se considera necesario revisar la perspectiva de Giovanni Sartori. Al respecto, el autor florentino aduce que el gobierno representativo implica dos dimensiones: Gobernar y representar; a su vez de la noción de representación se desprenden dos aristas: 1) la representatividad y 2) la responsabilidad.

La primera arista implica que “nos sentimos representados por quien ‘pertenece’ a nuestra misma matriz de ‘extracción’, porque presumimos que aquella persona nos ‘personifica’” (Sartori, 1999 p. 267). Por su parte, el eje de la responsabilidad conlleva: 1) la posibilidad real del representante de “responder” al titular de la relación y 2) la responsabilidad funcional, que implica alcanzar un nivel adecuado de implementación de políticas en términos de capacidad y eficiencia.

Por lo tanto, la noción de gobierno responsable estriba en que: 1) Un gobierno sea receptivo (*responsive*), es decir que responda por lo que hace o deja de hacer y 2) se comporte responsablemente es decir con eficiencia y competencia. De esta manera, un gobierno debe ser receptivo y eficiente.

Para Sartori es en los sistemas electorales donde se observa la tensión entre representatividad y responsabilidad; *Ceteris paribus*, los sistemas

mayoritarios tienden a privilegiar la responsabilidad del gobernante dado que permite la identificación plena de la mayoría gobernante, que implementará un conjunto de políticas por las cuales tendrá que responder; esto en detrimento de la representatividad. En el caso contrario los sistemas proporcionales ponderan la representatividad en las democracias.

En este sentido, Sartori afirma que en los sistemas mayoritarios los escaños no corresponden a los votos; el déficit de representatividad se subsana por grado de responsabilidad en el sistema. En los sistemas proporcionales, los votos corresponden con los escaños ó dado el caso, se tiende a sobrerrepresentar a las minorías; esto configura asambleas divididas en donde, a diferencia de los sistemas mayoritarios, las fuerzas políticas tienden a eludir la responsabilidad de gobierno.

Dada esta disyuntiva, el autor se inclina por los gobiernos responsable o mayoritarios, en clara contraposición a la óptica de Lijphart que privilegia las democracias de consenso.

Existen cuatro aspectos por los que el politólogo italiano aduce son mejores las democracias mayoritarias:

- 1) La responsabilidad se difumina u oscurece; la heterogeneidad propia de las coaliciones amplias conduce a la paralización.
- 2) La dispersión entre el poder ejecutivo y legislativo se traduce en confusión de ejercicio del poder; más aún si la dispersión se da entre varios partidos minoritarios.
- 3) Si bien no descarta la representación proporcional, considera que el modelo propuesto por Lijphart es extremo y
- 4) Por último, se pronuncia en contra de que las minorías puedan ejercer la posibilidad del veto (Sartori, 1994 p. 88-90) en aras de limitar el poder.

Finalmente, Sartori ya en franca oposición a Lijphart, considera que la democracia mayoritaria ha sido analizada de forma sesgada por lo que no necesariamente este tipo de democracia produzca conflictos; en su visión el modelo de consenso por ponderar la división incentiva el divisionismo.

GARY COX, MATHEW D. MCCUBBINS Y GEORGE TSEBELIS: DIVISION DE PODERES Y DIVISION SE PROPOSITO Y LA CEN- TRALIDAD DE LOS JUGADORES DE VETO.

El espíritu de la obra colectiva: *Presidents, Parliaments and Policy* editada por Stephan Haggard y el propio McCubbins es claro: Los diferentes arreglos institucionales, entre democracias tienen efecto en el proceso de elabora-

ción de políticas; sin embargo, la cuestión del diseño no se finca en arreglos macro-institucionales, el debate no es si el régimen es Presidencial o Parlamentario, este debe centrarse en los detalles de la estructura institucional.

Los detalles institucionales que diferencian a las democracias presidenciales¹⁰ consisten en un sistema de *checks and balances*¹¹, que implica estructurar una adecuada separación de poderes de la cual dependerá la efectividad de una democracia, dado que la habilidad para cambiar políticas será compartida en los gobiernos, entre diversas áreas de competencia (Haggard y McCubbins, 2001).

Y no es sólo la separación de poderes en si misma la que debe operar sino también, recuperando a James Madison, la separación de propósitos o metas separadas que cada rama del gobierno debe tener. De esta manera, en una primera aproximación se puede aducir que la representación efectiva se articula en el momento en que confluyen la separación de poderes y la separación de propósitos. Si la diversidad de intereses que existen en una sociedad fluye a través de distintos canales de representación entonces una separación de propósito y de poderes se hace presente.

Por lo tanto, la diferencia entre democracias es una cuestión del diseño institucional que se expresa en la división constitucional de poderes y de propósitos particulares en cada una de estas ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la medida en que este diseño difiere de país a país, se puede medir el grado de funcionalidad o inoperatividad de una democracia en la implementación de políticas y el grado de representatividad que tiene, en la diversidad de propósitos o intereses en los distintos poderes.

De esta forma, analizar la cuestión del diseño institucional, en concordancia con los autores, entre democracias es preguntarse: “¿Qué reglas crean una separación de propósitos?, ¿cómo se establece una separación de propósitos?, ¿qué tanto la separación de propósitos armoniza con la separación de poderes? y finalmente ¿qué tanto este diseño afecta el proceso de elaboración de políticas?”

En esta perspectiva de análisis el grado de representatividad de una democracia esta en función de la existencia de un amplio número de jugadores de veto. Un jugador de veto es en palabras de los autores: Una persona, grupo o facción que, a través del control de una oficina o rama del

10 Los autores son claros respecto a su objeto de estudio: Los Sistemas Presidenciales, aunque sostienen que su teoría puede aplicarse a otros contextos y que la separación de hecho existe en los sistemas parlamentarios, citando a Tsebelis afirman que ésta se expresa en la forma de legislaturas bicamerales, estructuras federales o en coaliciones partidistas de gobierno en las Cámaras.

11 Puede traducirse como sistema de controles y equilibrios o más comúnmente sistema de pesos y contrapesos.

gobierno, puede rechazar políticas o proponer cambios a las ya existentes (Haggard y McCubbins, 2001).

Sin embargo, la representatividad estriba en que esta diversidad de jugadores de veto enarbole de la misma forma distintos intereses o propósitos. De no ocurrir esto, en la práctica estaríamos hablando de la existencia de un solo jugador con poder de veto; por ejemplo, este es el caso de los regímenes presidenciales de partido hegemónico que, como el Mexicano controlaban la promulgación y direccionalidad de las políticas en las tres ramas de los poderes Constitucionales.

No obstante, para Cox y McCubbins la diversidad o existencia múltiple de jugadores de veto, entraña una paradoja que tiene que ver directamente con un primer *tradeoff* que ellos señalan, resulta del efecto que tiene en la formulación de políticas la separación de poderes y la separación de propósitos. Éste *tradeoff* consiste en que lo decisivo y lo resolutivo de una política, depende directamente del número de jugadores de veto; cuando la presencia de estos es amplia, aprobar el cambio en una política o elaborar una nueva es tarea ardua, pero de efectuarse, su futura manutención sería expedita.

Por otro lado, si el número de jugadores de veto es menor es muy posible que el acuerdo para el cambio y la implementación fluya, no así el compromiso para mantenerla.

De esta forma el grado de “decisión” de una política que en el corto plazo asegura grandes cambios, no necesariamente asegura el compromiso posterior para mantenerse como un nuevo status quo. Por el contrario, una política resolutiva implica que el compromiso de mantenerla no conlleve grandes cambios en el status quo. El juego político estriba en que las políticas decisivas se negocien como resolutivas, es decir que no comprometen el status quo, al menos en el corto plazo¹².

Como se puede observar grosso modo, desde la perspectiva de Cox y McCubbins la representatividad expresada en múltiples actores de veto, tiene un efecto negativo sobre la efectividad de las políticas. La efectividad se ve dañada por que las políticas se orientan a fines privados, se puede inferir entonces que, sin caer en una posición conservadora, la división de poderes y la división de propósitos no debe significar dispersión por lo que el acceso a las instancias representativas debe ser por grupos o partidos que sean precisamente representativos; esto puede ser controlado por ejemplo, a través de los sistemas electorales con mayores umbrales de voto efectivo que posibiliten el acceso a escaños; mientras que en las instancias del ejecutivo se debe apostar por una mayor rendición de cuentas de los Secretarios de

12 Esto podría aplicarse por ejemplo en el caso de la reforma hacendaria, energética y de pensiones en el caso mexicano.

Estado y en su caso de una independencia del poder presidencial de las instancias reguladoras del presupuesto y cuenta pública.

Lo relevante del análisis de Cox y McCubbins, es el énfasis que ponen en la separación de poderes como los ejes en donde puede articularse una verdadera representación, no tanto por el número de partidos políticos o fuerzas representadas, en este caso vistos como actores de veto, sino por la direccionalidad más o menos homogénea en el propósito de las políticas. No es la multiplicidad de actores lo que hace representativo a un sistema sino la efectividad y direccionalidad de las políticas implementadas.

Desde otra perspectiva, para George Tsebelis la capacidad de introducir cambios en las políticas depende estrictamente de los jugadores de veto. El autor afirma que los jugadores de veto pueden ser actores individuales o colectivos, cuyo acuerdo es necesario para que se efectúe un cambio en las políticas o en el *status quo* (Tsebelis, 2006 p. 303).

En este sentido, los jugadores son de dos tipos: 1) Los jugadores de veto institucionales; con poder de veto establecido por la Constitución y 2) los jugadores de veto partidarios; estos se expresan en formas de coaliciones en el Congreso o en el Gobierno.

Para George Tsebelis, contrario a la visión de Cox y McCubbins, la estabilidad de las políticas aumenta con: 1) El número de actores de veto, 2) su incongruencia (disparidad de posiciones políticas) y, 3) la cohesión interna de cada uno de ellos (Tsebelis, 2006 p. 293).

El principal argumento de Tsebelis es que: Los sistemas con múltiples jugadores de veto incongruentes y cohesionados presentarán niveles más altos de estabilidad en la toma de decisiones políticas que sistemas con un único actor de veto o con un pequeño número de ellos y poco cohesionados.

Para Tsebelis la estabilidad en las políticas no implica que ésta sea positiva o negativa. Lo central es como se evalúe el *statu quo*; la capacidad de cambiarlo es buena cuando el *statu quo* no es deseable, o cuando un *shock* exógeno altera un proceso deseable. Finalmente, el compromiso de no modificar el *statu quo* es preferible si éste es deseable, o si el *shock* exógeno es favorable.

CONCLUSIÓN

Se han analizado cuatro modelos institucionales sobre representación y decisión en las democracias representativas modernas, cada uno de ellos desde su plataforma particular de análisis ha evidenciado la importancia de la diversidad del diseño institucional para instrumentar márgenes adecuados de representación o decisión.

Cada propuesta es distinta y no menos importantes una de la otra, el interés particular de cada se inserta en la perspectiva más amplia de generar mayores niveles de estabilidad social y gobernabilidad democrática.

La perspectiva teórica que adoptemos dependerá exclusivamente de las fracturas sociales (clivajes), las necesidades que estos generan en términos de representación y la posterior generación de políticas públicas que necesariamente demandan, requiere un mayor nivel de decisión, concreción y consecución de acuerdos.

La democracia no es una entidad abstracta y no admite tampoco concepciones monolíticas respecto a su funcionamiento. La democracia es un proceso continuo que en todo momento debe distinguirse por la agregación de preferencias, por la inclusión en la toma de decisiones y por la participación de una ciudadanía activa.

Finalmente se puede afirmar que, entre representación y decisión, la primera dimensión es consustancial a la existencia de un régimen democrático, sacrificar los niveles de representación por una mayor efectividad en la decisión entraña riesgos para la supervivencia de cualquier democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel y García Montero, M. (2000). "Institutions and Politicians: An Analysis of the Factors that determine Presidential Legislative Success", Working Paper 348, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Amorim Neto, O. (1994) "Formación de Gabinetes Presidenciales en Brasil: Coalición versus cooptación", Nueva Economía, Río de Janeiro, No.1.
- Barrington, Moore (1973). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, USA, Beacon Press
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis, Liberty Fund.
- Cheibub, J.A, Przeworski, Adam y Saiegh, S (2004). *Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism*, *British Journal of Political Science*, vol. 34: 565-587.
- Dahl, Robert (1996). *La Poliarquía. Participación y Oposición*, México, REI.
- Deheza, G (1998) "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur" en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds). *El Presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

- De Sousa Santos, Boaventura (2005). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participative*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Diamond, Larry (1996). Tres paradojas de la democracia, en Diamond, Larry y Marc F. Plattner (comps) *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales.
- Foucault, Michel (1992). *Microfísica del Poder*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta.
- Foucault, Michel (2000). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*, México, Siglo XXI.
- Foweraker, J y Landman, Todd (2002). "Constitutional Design and Democratic Performance" *Democratization*, 9(2): 43-46
- Greblo, Eduardo (2002). *Democracia. Léxico de Política*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Gutman, Amy (2008). *La Identidad en Democracia*, España/Buenos Aires, Katz.
- Haggard, Stephen y McCubbins, Mathew (2001). *Presidents, Parliament and Policy*, San Diego, University of California.
- Harvey, David (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Huntington, Samuel (1994). *La Tercera Ola: La Democratización a Finales del Siglo XX*, España, Paidós.
- Huntington, Samuel (1996). *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, España, Paidós.
- Jones, M.P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidentialism Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Linares, Sebastián (2011). "Treinta Años del debate parlamentarismo – presidencialismo: un balance de las evidencias", *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 27, Octubre, pp. 9-44.
- Linz, Juan (1990). "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- Linz, Juan (1994). *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*, en Linz, J. y Valenzuela, A. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Macpherson, C.B. (1997). *La Democracia Liberal y su Época*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, 26(2): 198 – 228.

- Mainwaring, Scott y Shugart, M (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- March, James y Olsen, Johan (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones*. La Base Organizativa de la Política, México, Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y Democratizaciones*, México, CEPACOM.
- Negretto, Gabriel (2006). “Minority Presidents and Democratic Performance. Latin American”, *Politics and Society*, vol. 48, no.3, 63-92.
- Offe, Claus y Philippe Schmitter (2001): “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en Antonio Camou (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO/IIS/UNAM/Plaza y Valdés.
- Ovejero, Félix (2008). *Incluso un Pueblo de Demonios: Democracia, Liberalismo, Republicanismo*, Buenos Aires/Madrid, Katz.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press
- Reynoso, Diego (2004). *Votos Ponderados. Sistemas Electorales y Sobre-representación Distrital*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LIX Legislatura/FLACSO, México.
- Rohtstein, Bo (1996). *Las Instituciones Políticas. Una vision general*. En Goodin, Robert y Hans –Dieter Klingemann (eds). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Tomo I, Madrid, Itsmo.
- Sartori, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999.
- Shepsle, Kenneth (1988). “Representation and Governance: The Great Legislative Trade – Off”. *Political Science Quarterly*, Vol.103, No.3, 1988. p.461 – 484
- Tsebelis, George (2006). *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las Instituciones Políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.