



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA: MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Constreñimientos a la reforma política en Brasil y México: el rol de la Cultura Política

Rodrigo Stumpf González¹
Manuel Ángel Rodríguez Edeza²

Resumen

Brasil y México pueden ser consideradas las dos grandes democracias de América Latina, tanto si consideramos sus poblaciones como sus economías. Los dos países tienen varios puntos comunes, como el presidencialismo y el federalismo. Comparten pasados de autoritarismo en distintos grados en el siglo pasado. Las poblaciones de ambos tienen gran preocupación con la corrupción y poca confianza en las instituciones. Pero mientras en Brasil el problema sería un sistema de partidos muy fragmentado, con gobiernos que necesitan coaliciones muy amplias, en México habría pocas opciones partidarias. Este trabajo se propone discutir cómo la cultura política influyó en la formación de sus sistemas políticos y afecta las posibilidades de reforma. En este sentido, se analizan sus desenvolvimientos históricos y se comparan las informaciones de Latinobarómetro para presentar cómo se desarrollaron las culturas políticas después de las transiciones hacia la democracia de fines del siglo pasado y cómo estas características pueden limitar el éxito o fracaso de reformas institucionales.

¹ Profesor de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. rsg65@terra.com.br

² Profesor de la Universidad de Occidente, Sinaloa, México. maredezasinaloa@hotmail.com

Introducción

Brasil y México pueden ser consideradas las dos grandes democracias de América Latina, tanto si consideramos sus poblaciones como sus economías. El primero con cerca de 200 millones de habitantes, el segundo con más de 100 millones; cuentan juntos con más del 50% de la población como del PIB de la región. Por ello, la inestabilidad en sus regímenes tiene el potencial para provocar efectos en todo el continente.

Los dos países tienen varios puntos comunes, como el presidencialismo y el federalismo. Comparten pasados de autoritarismo (en distintos grados en el siglo pasado), con largo período de un solo partido en el gobierno en México, de 1929 a 2000, mientras Brasil tuvo un periodo de democracias electorales y dictaduras entre 1937 y 1945 y entre 1964 y 1985.

Las poblaciones de ambos tienen gran preocupación con la corrupción en puestos públicos y poca confianza en las instituciones representativas. El debate sobre la necesidad de reforma política ha ocupado la agenda política y espacios en la prensa. Sus presidentes, tanto Dilma Rousseff como Enrique Peña Nieto, han perdido rápidamente el apoyo de la población después de las elecciones, sufrido protestas en sus mandatos, que en Brasil llegó incluso a un proceso de impeachment de su Presidenta.

Pero algunas de las críticas a sus sistemas políticos son contradictorias. Mientras en Brasil el problema se dice es un sistema de partidos muy fragmentado, con gobiernos que necesitan coaliciones muy amplias, en México habría pocas opciones partidarias y una gran concentración de poder del gobierno presidencial. Lo que parece ser la solución para uno es el problema para el otro.

Las propuestas de reforma política en general se basan en un fundamento normativo de que su objetivo es mejorar la representación y el funcionamiento de la democracia (Bowler y Donovan, 2013). Pero como apuntan estos autores, las reformas suelen ser juegos de suma cero, donde unos ganan y otros pierden, lo que hace difícil llegar a acuerdos sobre cuál reforma. Por eso constatan que son poco los ejemplos de cambios amplios en democracias consolidadas.

Otro punto a tener en cuenta es que el dibujo de sistemas políticos, como sistemas electorales y sus reglas suele ser hecho por expertos que fundamentan su previsión de resultados en la existencia de un elector racional, que sin embargo, no existe. Por este motivo no siempre el cambio en las reglas obtiene el resultado previsto. (Bowler y Donovan, 2013)

Hay que recordar que la democracia es un sistema de legitimación de gobernantes basado en la participación popular. Para que esta legitimación sea estable se espera que la población comprenda o al menos acepte los mecanismos electorales existentes. Lo que va más allá del racional y necesita también el debate de factores culturales.

Teniendo esta situación en cuenta, este trabajo se propone discutir cómo la cultura política y su historia, influyo en la formación de sus sistemas políticos y afecta las posibilidades de reforma en Brasil y México. El fondo

cultural se analiza en términos históricos en la formación de cada uno de los países. A partir de estas trayectorias se presenta la transformación reciente de los sistemas de partidos y de las elecciones presidenciales y se comparan las informaciones de Latinobarómetro para presentar la evolución de la cultura política después de las transiciones hacia la democracia de fines del siglo pasado y cómo estas características pueden limitar el éxito de reformas institucionales.

Las conclusiones preliminares muestran que reformas presentadas de manera abstracta, sin tener en cuenta la cultura política y su historia de la población pueden llegar a resultados distintos del objetivo inicial, pues la racionalidad de los reformadores es orientada por principios que no son los mismos que forman el comportamiento de los ciudadanos.

Trayectoria histórica de Brasil

La formación del Estado Brasileño empezó durante un dominio colonial de más de 300 años, que conforme ha dicho Raymundo Faoro (1975), ha marcado profundamente su estructura política. La colonización portuguesa tenía una perspectiva de extracción de la riqueza con el mínimo de inversión. En el Brasil colonial no fueran creadas Universidades, agricultura y extracción de oro fueran las riquezas más exploradas.

Cuando Brasil se hace independiente es constituido por un gran territorio, pero con una estructura administrativa muy centralizada. La economía era dependiente de mano de obra esclava. La sociedad mantuvo no sólo la desigualdad económica, sino también la diferenciación estamental de los privilegios adquiridos por intervención del rey o sus representantes.

Este origen tiene reflejos en la política y en el concepto de ciudadanía hasta hoy.

La proclamación de la independencia significó el fin del dominio colonial pero no la formación de un régimen político basado en la igualdad. La Constitución monárquica brasileña de 1824 incorporó la previsión de derechos y libertades individuales defendidos por las revoluciones liberales del siglo XVIII. Pero silenció sobre la esclavitud y propuso el voto limitado a los propietarios de tierras.

La proclamación de la república, en 1889, provocó más cambios en el campo legal que en la sociedad real. El derecho de voto se extendió a todos los hombres alfabetizados, pero los procedimientos electorales fueron controlados por las elites agrarias, con los fenómenos del "coronelismo" y del "voto de cabresto", descritos por Victor Nunes Leal (2012).

La industrialización incipiente y las pésimas condiciones de trabajo llevaron al surgimiento del movimiento obrero y al surgimiento de organizaciones sindicales y partidarias, como la formación del Partido Comunista Brasileño en 1922. Los movimientos de reivindicación, no fueron bien recibidos por el Estado, y se atribuye al Presidente Washington Luis, en los años 20 la afirmación que " la cuestión social es un caso de policía".

Las reacciones no vinieron apenas de los obreros. El Movimiento Tenentista, en los años 20 fue una indicación del descontento de los sectores

medios de la sociedad, que contribuyó para el movimiento armado que llevó Getúlio Vargas al poder el 3 de octubre de 1930.

No obstante, el primer período de gobierno de Getúlio Vargas de 1930 a 1945 fue muy contradictorio. Por un lado fue marcado por el reconocimiento de derechos de los trabajadores y de los ciudadanos. Por otro lado, se mantuvo un dominio en la mayor parte del tiempo basado en la fuerza, aún que contando con cierta base de apoyo popular, con un corto período democrático, entre 1934 y 1937.

Empero su carácter autoritario, en este período hubo un avance de los derechos políticos con una mayor garantía del proceso electoral, con la creación de la Justicia Electoral y el voto femenino en 1932.

Estos cambios tuvieron reflejo en la realización de una Asamblea Constituyente y la aprobación de la constitución de 1934, la primera en Brasil que reconoce derechos sociales.

No obstante, la democracia se mostró frágil frente al golpe de Estado que generó el Estado Novo entre 1937 y 1945. De inspiración fascista el régimen restringió los derechos civiles y políticos pero al mismo tiempo hizo la regulación de derechos de los obreros y creación de sindicatos bajo una concepción corporativista. Su símbolo fue la Consolidación de las Leyes del Trabajo - CLT, vigente hasta hoy. Con la CLT surgió una forma de reconocimiento de derechos que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) llamó de "ciudadanía regulada". Los derechos provienen de vínculos con el Estado.

El periodo dictatorial de Vargas fue substituido por uno de los periodos más largos de democracia en la historia brasileña, entre 1946 y 1964. Estos 18 años, entretanto, también no trascurrieron sin sobresaltos, como el suicidio de Getúlio en 1954, la renuncia de Janio Quadros y la tentativa de impedir la pose de Jango, en 1961. Pero fue posible constituir un sistema pluripartidario, con partidos con representación nacional y la realización de elecciones con relativa libertad aún que el Partido Comunista fue ilegalizado desde 1948.

Este modelo ha sido roto con el golpe militar de 1964, que buscó destruir la estructura sindical y sus liderazgos. El clientelismo fue substituido por la tecnocracia;

La dictadura militar cometió graves violaciones a los derechos humanos, con prisiones ilegales, censura, tortura y muerte. Presidente y gobernadores electos de forma indirecta bajo control del régimen con un sistema de dos partidos: ARENA, del gobierno y MDB, de la oposición.

La transición hacia la democracia fue larga y negociada, con control de los militares en casi todos los cambios. Solamente un movimiento popular por elecciones en 1984 salió de su control y aún que sin éxito, favoreció la elección indirecta de un candidato de oposición. Entre los actos del nuevo presidente fue convocada una Asamblea Nacional Constituyente que ocurrió entre 1987 y 1988.

La Constitución Federal de 1988 es la fundación del modelo democrático actual. Mantuvo el sistema presidencialista, con un congreso bicameral,

dividido entre Cámara de Diputados y Senado Federal. El Estado Federal divide competencias entre Unión, Estados y Municipios.

El sistema presidencialista brasileño es centralizador. El Presidente de la República tiene instrumentos como la Medida Provisoria, que mantiene la capacidad del Poder Ejecutivo de dictar la pauta de trabajos del Congreso Nacional,

La fragmentación y fragilidad del sistema partidario brasileiro, hace muy difícil que el Presidente de la República tenga una mayoría sólida e permanente en cualquier de las casas del Congreso Nacional. Las coaliciones de apoyo al Gobierno son negociadas a cambio de cargos públicos o la liberación de recursos para aprobar proyectos específicos. El gran escándalo del período conocido por “mensalão” fue la compra de votos en el gobierno de Lula.

Los debates de una reforma política ocurren en el Congreso Nacional hace más de dos décadas, sin que haya una decisión final que provoque un cambio profundo. Los cambios más importantes, como la prohibición de financiación de empresas privadas a las campañas electorales vinieron de decisiones judiciales.

El año de 2016 señala el agotamiento del modelo de presidencialismo de coalición, con el impeachment de la Presidente Dilma Routssef por motivaciones triviales, una vez que perdió la mayoría del apoyo en el Congreso. Y de nuevo se vuelve a hablar de necesidad de reforma política.

Trayectoria histórica de México

La historia de México se inscribe en herencias dictatoriales; los grandes imperios que controlaron la nación mexicana antes y después de la conquista (Paz, 1963).

Antes de la llegada de los conquistadores españoles en México al menos 5 imperios señorearon la región, el Olmeca, el Teotihuacano, el Maya, el Tolteca y el Mexica, amén de los propios españoles, incluso, el propio *libertador* Iturbide, se autoproclamó emperador y ya en la Reforma, el imperio francés impulsó otro emperador, Maximiliano de Habsburgo.

Pero no solo fue ese el pasado dictatorial de México, López de Santa Anna (ya en la vida independiente), fue 11 veces presidente y ejercía el cargo a discreción, no se diga de la consabida dictadura de Porfirio Díaz, que va a desencadenar la Revolución Mexicana.

Por lo que el pasado histórico de México no se presta a ser democrático; tal vez, la única democracia mexicana, diría Enrique Krausse (1997), fue la de Madero, que será asesinado por cierto a manos del *dictador* Victoriano Huerta, sólo 15 meses después de haber asumido el cargo.

Por otra parte, la vida posrevolucionaria, tampoco fue democrática; Venustiano Carranza ejerce el cargo después de una rebelión contra el Presidente electo de la Convención, Eulalio Gutiérrez, siendo éste retirado a su

vez por Álvaro Obregón, que “dejará” el cargo a Plutarco Elías Calles, artífice del PNR (Partido Nacional Revolucionario) en 1929; el dominante partido hegemónico, actualmente PRI (Partido Revolucionario Institucional).

De ahí, ya no hay mucho que decir, todo se resume en la frase citada y expresada magistralmente por el escritor peruano Mario Vargas Llosa (1990), que le valió su expulsión de la nación mexicana: “la dictadura perfecta”. Es decir, el pasado histórico de México fue así, sencillamente dictatorial. La cultura política mexicana, igual (Durand, 2004).

El PRI y su presidencia “metaconstitucional”

“Las dos piezas principales y características del sistema político mexicano van a ser: una Presidencia con facultades de una amplitud excepcional y, un partido político oficial predominante (Cosío, 1973: 21)”.

El mecanismo era simple pero complejo, todos habrían que aceptarse como la “familia revolucionaria” y, como tales, herederos del partido y “sus” preceptos revolucionarios así, podías ser considerado (y ser) *potencialmente* presidente, gobernador, senador, diputado, presidente municipal, regidor y, hasta síndico o comisario, “el que se mueve, no sale en la foto”, diría el líder eterno de la CTM (Confederación de Trabajadores de México), Fidel Velázquez, uno de los brazos sectorizados del partido, que junto a otros, la CNC (Confederación Nacional Campesina), que aglutinaba a campesinos; la CNOP (Confederación Nacional Obrero Popular), que comprendía al sector popular, incluidos profesionistas, transportistas, ganaderos, comerciantes; el FJR (Frente Juvenil Revolucionario), que haría lo propio con los jóvenes y el CIM (Consejo para la Integración de la Mujer), con las mujeres, no había escapatoria. Junto a ello, un presidente con facultades metaconstitucionales (Carpizo, 1978), que no solo disponía de los preceptos ya de por sí *presidencialistas* otorgados por la Constitución, sino de facultades “extra-oficiales” como cabeza o “jefe del partido” pudiendo *poner* y *disponer* de todos los puestos, incluido su sucesor.

“La constitución de 1917, había dado al Presidente facultades visiblemente superiores a la de los otros dos poderes, particularmente al legislativo (Cosío, 1973: 22)”. “El presidente gobernaba, era el jefe del Estado, el jefe militar, el rector de la economía y el otorgador de todos los cargos, tanto de la administración pública como de elección popular (Casanova, 1957: 54)”.

Así, en torno a esas dos instituciones políticas, *la presidencia y el partido de la revolución*, dentro de un esquema de funcionalidad *corporativa*, se desarrollaron las demás (y todas las) instituciones del sistema político mexicano (Casanova, 1957: 54).

De tal modo, el autoritarismo de México fue “oficial” (y hasta necesario). O estabas con el Presidente, o estabas contra él. El entramado político no daba para estar fuera de la “foto” y si lo estabas, sencillamente no salías. Partidos de oposición que nacieron y fueron “aceptados” por el sistema, servían sólo para su legalidad, que no para su legitimación, pero sin ningún riesgo de competirle.

Elecciones iban y venían, “soltando” estratégicamente las posiciones que consideraba pertinentes para seguir siendo la dictadura perfecta.

“Por un sexenio el Presidente gozaba de un poder absoluto. El que entraba, le debía el puesto al que salía. El que salía se iba impune e inmune. Solo una regla debía ser cumplida: No se heredaba a familia carnal, solo a la “familia revolucionaria” (Krausse; 1997-2: 66)”.

El movimiento estudiantil de 1968 y las reformas de 1972 y 77

No obstante, el 2 de Octubre de 1968, un hecho accidental y aislado, habrá de iniciar la construcción de “otro” México. La disputa entre dos grupos estudiantiles va a ser aplacado por el uso de fuerza militar y éstos, unidos, habrán de enfrentar al aparato “opresor”. El Presidente en turno, temiendo que se le salieran de control los acontecimientos en la antesala de la gesta olímpica, a celebrarse por primera vez en el país, ordena “todo el peso de la ley” y, muchos estudiantes son masacrados impunemente; si fuera poco, en junio de 1971, la historia se vuelve a repetir y decenas de estudiantes son masacrados en el jueves de *corpus cristi* o “halconazo de 1971”.

De este modo, la presión política nacional e internacional aunada a la crisis de 1976, van a producir las primeras reformas *político-electorales de significancia*, en 1972 y 1977.

Se elaboró una Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que introdujo cambios esenciales en el funcionamiento del sistema electoral mexicano. Se asignaron atribuciones a la Comisión Federal Electoral (CFE), máximo organismo electoral colegiado, y que antes estaban en manos directas de la Secretaría de Gobernación, como el otorgamiento o la cancelación del registro legal de los partidos.

Por otro lado, el artículo 41 constitucional estableció la figura de los partidos políticos como “entidades de interés público”, definiendo tres prerrogativas fundamentales para su desarrollo: el derecho al uso permanente de los medios de comunicación; el derecho a contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para llevar a cabo sus actividades y, el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Se introdujo además, la figura del “registro condicionado”, que permitió la obtención del registro legal a los partidos que acreditaran al menos cuatro años de actividad política sostenida y demostraran representar una corriente política definida. Este registro, se transformaba en definitivo si el partido lograba al menos el 1.5% de los votos, una proporción que era poco exigente.

Y tal vez de lo más significativo (y democrático), fue que se modificó la integración de la Cámara de Diputados con la finalidad de dar márgenes mayores de representación a los partidos minoritarios, estableciéndose un sistema mixto que combinó el principio de representación de mayoría relativa con el de representación proporcional (hasta 100 diputados electos en circunscripciones plurinominales).

La apertura económica democrática

Con todo, lejos estuvo de ser de cualquier modo la “reforma esperada” que catapultaría la democracia mexicana. Seguía siendo un sistema de partido hegemónico (Sartori, 1980) con un presidente “revolucionario” o, de la gran “familia revolucionaria”, con las prerrogativas ya mencionadas.

Pero en 1982, en la bonanza del petróleo, se da la debacle del petróleo; los precios internacionales caen estrepitosamente y, los dineros que se habían pedido para “administrar la abundancia”, ahora ya no alcanzan para pagarse ni ellos mismos. La deuda se incrementó de 6, 800 millones de dólares en 1976 a 19, mil 107 en 1982. Y el presidente, que habría dicho un par de años antes que “habría que aprender a administrar la abundancia”, para 1982, intentaba por todos los medios defender el peso, pero no pudo. La crisis lo alcanzó y tuvo que dejar su “encargue” al nuevo presidente, *para corregir el rumbo*.

Sin embargo, lo que no atinaba o quería observar, era que la globalización los había “atrapado” y que el juego político no solo el económico, dependía ahora de la economía internacional. Dejó en manos el país a su Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, que aunque abogado, venía de estudiar en “Harvard” y su función fue más como economista que como legalista. Las presiones internacionales habían llegado, México tenía que pagar a los fondistas internacionales y el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el BM (Banco Mundial), dictarían *las políticas* a partir de entonces.

“En noviembre de 1982, el gobierno redactó una Carta de Intención para exponerla a la consideración y firma del Fondo Monetario Internacional (FMI). El propósito de esa carta era ajustar la política económica nacional a unos lineamientos previamente aprobados por dicha institución. Adicionalmente solicitó un convenio de facilidad, en el que el FMI apoyaría a México otorgándole créditos urgentes para hacer frente a la crisis económica, con ello, el FMI fungió en carácter de aval para que el país nuevamente fuera susceptible de crédito internacional (Ceja, 2004: 10-11)”.

La democracia económica y los tecnócratas

Con todo, el rescate “neoliberal” no pudo contener la crisis. “El primero de los intentos, se desplegó en forma en 1983, sin embargo sus resultados no fueron los esperados. Para 1985, se lanzó el Plan Baker, pero también falló. El último intento Delamadridista aconteció en 1986, y sus resultados tampoco fueron exitosos (Rodríguez, 2015: 3)”. Al final, “su administración se caracterizó por la agudización de la crisis económica (Ceja, 2004: 14)”.

En 1989, Carlos Salinas de Gortari, el sí “economista graduado en Harvard”, habrá de continuar y reafirmar la marcha sin retorno de México a la economía internacional y *sus reglas*. Para 1990, bajo su mandato, se puso en marcha un nuevo proyecto para la negociación, el Plan Brady (1989), que consistía básicamente en un esquema de recompra, “que permitió por momento dar una solución y (propició la llegada de) nuevos flujos financieros para el crecimiento del país (Girón, 1995: 94)”.

La fortaleza del capitalismo, asentado ahora en clausulados neoliberales, exigirá la apertura económica, la firma de tratados, la venta de activos nacionales y su privatización y, los equilibrios macroeconómicos por encima de la economía doméstica, que les aseguren sus inversiones y les den certeza.

Así, México se enfrasca en una *ola económica neoliberal* sin precedentes, al término del mandato de Salinas de Gortari, amén del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá o TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), México ha comprometido tratados con Costa Rica, Colombia, Venezuela y Bolivia. Ha vendido la Banca, los ferrocarriles y TELMEX (Teléfonos de México); concesionado las carreteras y “entregado” la propiedad ejidal.

No obstante, la otra cara de la moneda es la seguridad legal y democrática para las firmas internacionales que va a arreciar el cambio político iniciado en 1977, en aquella ocasión por razones distintas y ahora, por los requerimientos y la exigencia internacional (Rodríguez, 2002).

Así, el órgano *electoral* se descentraliza y *autonomiza* en las reformas de 1990 y 1994, creando por primera vez un órgano público con personalidad jurídica y patrimonio propios en 1990 y, para 1994, autónomo y ciudadanizado, con consejeros electos desde la sociedad civil y aunque en ese año vuelve a llegar un presidente del PRI, para el 2000, llegará al primer presidente de oposición, Vicente Fox Quezada, del Partido Acción Nacional (PAN).

No obstante las cuestiones económicas y políticas (en ese orden), fue también la sociedad “democrática” artífice del cambio en México, ciertamente más que por conocimiento, por hartazgo dirían algunos, de más de 70 años de autoritarismo y “opresión” (más de la mitad de la población desconoce de asuntos políticos y, los que saben, apenas alcanzan niveles medios de conocimiento e información política-ENCUP 2012).

Lo cierto, es que la llegada del candidato de oposición va a traer muchas esperanzas de cambio; que no se dará, y que harán regresar nuevamente al PRI, en el 2012, el partido que los vio nacer. Cabría aquí una pregunta ¿qué es lo que los hace regresar al “opresor” y no a otra opción?

La nueva Reforma Política

Es en este contexto y escenario, que se da la reforma política en el 2014; pero los reformadores volvieron a fracasar, habrá que ver. Antes de avanzar en derechos electorales y civiles, como la revocación de mandato, la segunda vuelta electoral, el derecho a la información (veraz y objetiva). Discutieron y aprobaron la reelección legislativa; la reelección de alcaldías y diputaciones locales y el aumento en el umbral para el ingreso o permanencia de los partidos, temas en los cuales la población no concuerda demasiado.

Sólo el 29.9% aprobaba la reelección e presidentes municipales y un porcentaje similar, el 28.8% de diputados, según la última Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas en México (ENCUP) en el 2012. En tanto que Parametría, una consultoría política de renombre en el país,

obtenía los siguientes números: 26% para presidentes municipales, 25% para gobernadores, 21% para diputados federales, 20% para senadores y 21% para el Presidente de la República.

Por otro lado, con todo y que los partidos no eran bien vistos, el 64.26% los consideraba necesarios (ENCUP 2012).

Desde nuestro punto de vista, el presidente envió un proyecto que contraviene todos los postulados esenciales de los “ideales” culturales democráticos *mexicanos*. Erróneos o no, pero que tiene toda una carga “emocional” no consumados en los demás intentos. Habrá reelección para legisladores federales y locales, y alcaldes y, (en otra de las reformas) el bien emblemático, “el petróleo”, volverá a ser *manoseado*.

Ciertamente, nunca se ha pensado que la no reelección, sea un rasgo característico de las democracias, antes al contrario. Tampoco, que el capital privado no debiera intervenir en los bienes estratégicos nacionales, sin embargo, lo que si *puede* y debe ser un rasgo característico de las democracias, es que todos la abracen y valoren como tal; que las instituciones sean aceptadas y que la sociedad se sienta partícipe de ellas. Por encima de una cultura política “de participación”, se encuentra una cultura cívica de “legalidad y legitimación” (Almond y Verba, 1963).

No ha sido el caso mexicano, y mucho me temo que más que ayudar a la incipiente democracia mexicana, la hará constreñirse y retraerse. Su *cultura histórica* no da aún para tanto.

La reforma se “inscribe” en un acuerdo mayor conocido como Pacto por México, convocado por el Presidente a todos los líderes de partidos el 2 de diciembre de 2012, bajo cinco grandes ejes: 1) Sociedad de derechos y libertades, 2) Crecimiento económico, empleo y competitividad, 3) Seguridad y justicia, 4) Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y, 5) Gobernabilidad democrática.

Así, en la parte política, se propuso y fue aprobada: la reelección legislativa para diputados y senadores, los primeros hasta por 3 veces, para completar 12 años de mandato y, los segundos 1, con lo que también podrán completar 12 años de mandato, ya que su periodo es de 6. Cabe aclarar, que en ninguno de los casos, desde la creación “institucional” del partido en 1929, sucedía. Pero además, que esto tiene una carga emocional, tanto, como que fue la proclama revolucionaria de 1910, que evitó en lo sucesivo, las posibilidades de repetir una dictadura. Ciertamente, es solo para la legislatura, pero los que ven más allá, prevén la posibilidad de una dictadura formal, ciertamente también, el partido en el poder lo ha sido de facto, por su entramado legal. Cosa, que no se tocó tampoco. Del mismo modo, habrá reelección para diputados locales y alcaldes, en ambos casos, los congresos locales normarán en la materia.

Por otra parte, se crean fiscalías especiales para los delitos electorales, a partir de 2018; hasta ahora, esta atribución recae en la Procuraduría General de la República. Se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE), y tendrá injerencia sobre las elecciones locales, a pedido de las entidades y, el INE, nombrará a los consejeros electorales locales y ya no los congresos estatales.

Se posibilita la nulidad de las elecciones por rebases en los topes de gastos de campaña, pero siempre y cuando ese factor influya en el resultado y su diferencia con el segundo lugar fuera menor al 5%, con lo que se manda un mensaje claro a *permitir* la ilegalidad, aunque fuera del 5%. Hay que decir que la postura de la oposición, concretamente el PAN, era no permitir el rebase así fuera por un peso (García, 2013), pero al final terminó cediendo al concepto de *determinancia*, esto es, que influyera en los resultados, utilizado por el PRI.

Se amplía el umbral para mantenerse un partido como tal oficialmente del 2% al 3% de la votación total emitida, y aunque en este caso, la gran mayoría de los mexicanos está de acuerdo en la reducción de partidos y legisladores, aprueban su representación en la cámara, permaneciendo intocada, la proporción de diputados por mayoría y de representación proporcional, lo que seguramente hará, efectivamente reducir el número de partidos, pero también el número de representación.

Se acorta el tiempo entre la elección y la toma de protesta del Presidente electo, del 1 de diciembre al 1 de octubre, y aunque no hay una fundamentación clara, todo hace suponer disminuir las posibilidades de “inestabilidades” y protestas, ya que en las últimas dos elecciones presidenciales, la oposición ha argumentado fraudes recurrentes y salido a las calles a protestar.

Se otorga paridad de género, 50% para hombres y mujeres, de diputados y senadores, legislaturas locales y alcaldías.

Se establece por primera vez la figura de Gobierno de Coalición y, el Presidente podrá recurrir a ello con ratificación del Senado.

Por último, se da autonomía al CONEVAL, que es el Consejo Nacional para la evaluación de la política de desarrollo social, concretamente las políticas asistenciales, y que para muchos representaban el instrumento para el “clientelismo” mexicano.

La segunda vuelta electoral, que fue una de las propuestas originales impulsadas por Acción Nacional (PAN), al final no fue contemplada.

Desde nuestro punto de vista, las reforma se da en una nueva acción por “legitimar” y profundizar el proyecto *neoliberal* económico (y político) comenzado en 1982.

La reforma política, fué solo una de las reformas “estructurales”, que el Presidente de la República envió y aprobó el Congreso en el actual gobierno; junto a ella, está también la Reforma Educativa, que si bien es cierto, plantea en el fondo la eficiencia de la educación mexicana, tiene también una carga *modernizadora* entre sus objetivos, “recuperar” la *rectoría* del Estado en el sistema educativo nacional (con todo lo que ello implique), como expresamente lo marca uno de sus objetivos.

Vale decir, que el 26 de febrero de 2013, en pleno proceso de “negociación” de la reforma, fue detenida y apresada la líder eterna y omnipresente del *sindicato magisterial* Elba Ester Gordillo, cosa que no está mal, a no ser que “la líder”, durante más de 20 años había “servido” al *sistema* y ya no apoyaba a *pie juntillas* al partido en el poder, inclusive, con su venia

había creado un nuevo partido, pero enfrentado al régimen abiertamente en el proceso electoral de 2006.

Otra de las reformas cuestionadas, fue la laboral, que si bien también procura eficientar la planta productiva y la generación de nuevos empleos, se cuestiona la “permisión” para empleos de medio tiempo o con pagos por hora; la contratación eventual y, la posibilidad de despidos en un plazo que no exceda a los seis meses; con lo que se argumenta, no solo no elevará la planta productiva, menos la eficientizará, tenderá sólo a suplantarse a la clase trabajadora “formal” por empleados eventuales que no generen derechos laborales, con lo que el beneficio sería más para el capitalista o empresario que para el trabajador.

En el mismo tenor, se inscribe la reforma fiscal, que en un intento de ser más recaudadora, generalizó el IVA (Impuesto al Valor Agregado) o impuesto al consumo, a alimentos (de consumo básico) y medicinas, que había sido uno de los “logros” populares, sin tocar el ISR (o impuesto sobre la renta o ingreso) o, reformar los mecanismos para el control de la evasión fiscal, que acontece en gran parte de la clase empresarial.

Pero sin duda la más cuestionada y polémica, es la reforma energética, que por primera vez y después de la nacionalización del petróleo en 1938 como un bien público y estratégico del Estado Mexicano, permitirá la inversión privada en su extracción y distribución. Esto es simbólico, porque además de la Revolución, fue (y ha sido) “la Nacionalización del Petróleo” (ni siquiera el petróleo mismo), el momento de mayor *unidad* e identidad cultural de los mexicanos. Casi como la consumación misma de la Revolución.

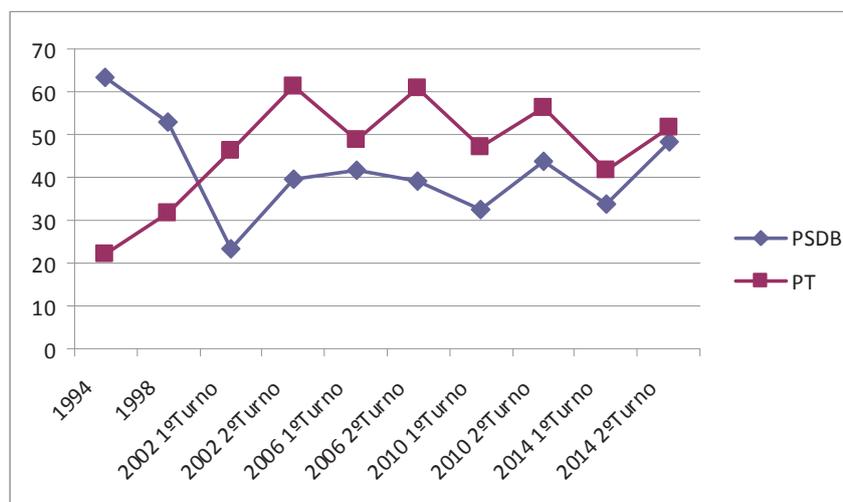
Sistemas políticos en Brasil y México

En Brasil, el debate sobre la necesidad de una reforma política ha dividido el mundo académico, donde algunos consideraban el “Presidencialismo de Coalición” como funcional, mientras otros llamaban la atención para la dificultad de gobernar con un sistema partidario tan fragmentado. Dentro del Congreso Nacional las inúmeras comisiones para discutir la reforma creadas al largo de los años indican que hay consenso con relación a la necesidad de reforma, pero no hay acuerdo sobre cuál debe ser su contenido.

En México han ocurrido reformas con relación al sistema electoral y la cláusula de barrera y, en las últimas reformas (2014) sobre la reelección de legisladores y presientes municipales, así como gobiernos de coalición. Pero no han ocurrido cambios profundos con relación a los partidos dominantes.

Con relación a las recientes elecciones presidenciales, en Brasil en los últimos 20 años, las dos fuerzas principales que se enfrentaron fueron PT y PSDB, ora con la victoria de unos o de otros. Ningún otro partido ha amenazado de forma consistente este dominio (figura 1).

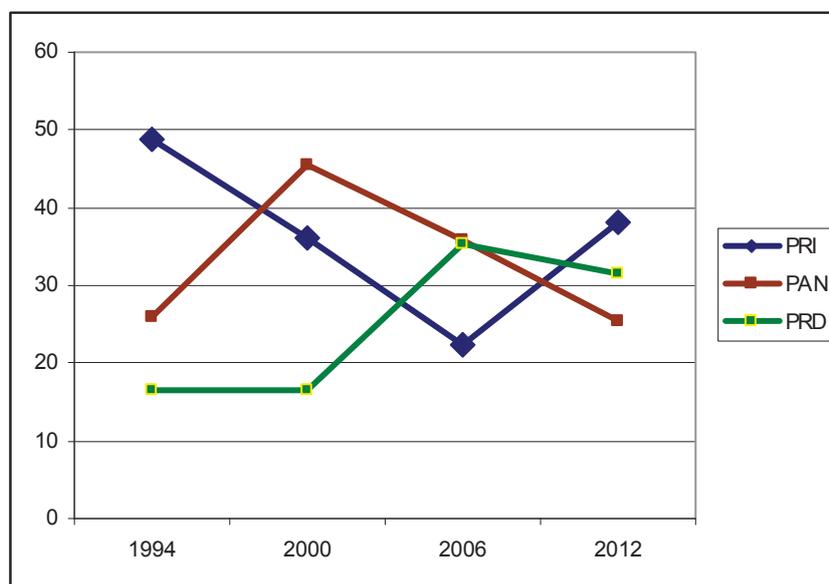
Figura 1
Elecciones Presidenciales en Brasil 1994-2014



FGV, 2016

En México, dos partidos han tenido éxito: PRI y PAN. El PRI fue electo en 1994 y 2012 y el PAN en 2000 y 2006. Pero el PRD se constituyó como la segunda fuerza en las elecciones de 2006 y 2012 (figura 2).

Figura 2
Elecciones en México 1994-2012



Fuente: INE, 2016

Por otra parte, en el caso brasileño, aún con la gran pluralidad de partidos existentes, hay un grupo de partidos que se mantuvo de forma consistente con porcentaje arriba del 5% del electorado nacional (tabla 1). No así el caso mexicano.

Tabla 1
Partidos electos, votados y con desempeño mínimo en la Cámara de Diputados
1982-2014 - Brasil

Año	N.º partidos electos	N.º partidos con votación	N.º partidos con + de 5%	N.º de partidos con + de 3%
1982	5	5	3	5
1986	12	29	5	5
1990	19	33	8	10
1994	18	22	8	9
1998	18	30	7	8
2002	19	30	7	10
2006	21	29	7	11
2010	22	27	8	11
2014	28	32	7	11

Fuentes: MARCONI, 1998. FGV, 2016

TABLA 2
Partidos electos, votados y con desempeño mínimo en el Congreso de
Diputados 1988-2012 – México

Año	N.º partidos electos	N.º partidos con votación	N.º partidos con + de 5%	N.º de partidos con + de 3%
1988	6	8	5	6
1994	3	9	3	3
2000	3	6	3	3
2006	4	5	3	4
2012	4	4	3	4

Fuente: INE, 2016

Como puede verse, comparando las tablas 1 e 2, mientras en Brasil hubo un cambio exponencial del número de partidos representados en el Congreso Nacional, en México, el número disminuyó. En México la existencia de cláusula de barrera puede ser considerada con elemento de limitación para el surgimiento de partidos, pero los partidos que tienen el porcentaje de la votación son los mismos que están en el Congreso.

Con el caso Brasileño, donde la cláusula de barrera fue considerada inconstitucional, aun que fuera aplicada con limitación, habría gran número de partidos representados en el Congreso, casi el doble de México.

Este conjunto de partidos representa la mayor parte del espectro ideológico, con la presencia de partidos a la izquierda, como PT, PDT y PSB, a la derecha, como PP, PFL y PR y centro-derecha, como PMDB, PTB e PSDB (tabla 3).

Tabla 3

Partidos con más de 5% de la votación nacional en la Cámara de diputados
1982-2014-Brasil

ANO	PARTIDO									
1982	PMDB	PDT						PDS		
1986	PMDB	PDT	PFL	PT				PDS		
1990	PMDB	PDT	PFL	PT	PSDB	PDS	PTB			PRN
1994	PMDB	PDT	PFL	PT	PSDB	PPR	PTB			PTR
1998	PMDB	PDT	PFL	PT	PSDB	PPB*	PTB			
2002	PMDB	PDT	PFL	PT	PSDB	PPB		PSB		
2006	PMDB	PDT	PFL	PT	PSDB	PP		PSB		
2010	PMDB	PDT	DEM	PT	PSDB	PP		PSB	PR	
2014	PMDB			PT	PSDB	PP		PSB	PR	PSD

Fuentes: MARCONI, 1998. FGV, 2016 *PPB es la fusión de PPR y PTR.

En el caso mexicano, aunque el número de partidos permanezca pequeño, hubo alteraciones a lo largo de los años con sólo PRI, PAN y PRD como constantes.

Tabla 4

Partidos con más del 5% de la votación nacional 1988 – 2012
México

ANO	PARTIDOS				
1988	PAN	PRI	PPS	PFCRN	PARM
1994	PAN	PRI	PRD		
2000	PAN	PRI	PRD		
2006	PAN	PRI	PRD		
2012	PAN	PRI	PRD	PVEM	

Fonte: INE, 2016

Una diferencia entre los países es que en México los partidos con más de 5% de la votación son más del 90% de los votos, por lo que no hay espacio político para otros partidos. En Brasil este porcentaje disminuyó más de 25% en los últimos 12 años, de 87,5% para 61,3%. Por esto la presencia de un gran número de partidos.

Tabla 5

Porcentaje de votos de los partidos con más de 5% del electorado
Brasil y México

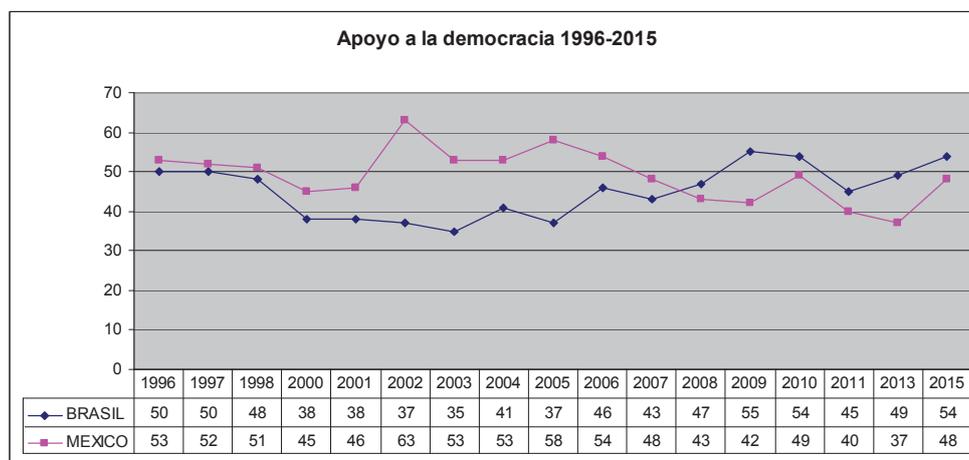
Brasil	2002	2006	2010	2014
Partidos	7	7	8	7
%	87,58	72,43	75,43	61,37
México	1994	2000	2006	2012
Partidos	3	4	4	4
%	98	97,2	91,2	91,8

Fuente Brasil, Fuentes: MARCONI, 1998. FGV, 2016. México, INE, 2016.

La estabilidad del sistema mexicano de partidos y de las dos fuerzas principales en las elecciones presidenciales brasileñas podría indicar un grado de satisfacción de la población de los países pues al contrario, habría ocurrido un cambio. Pero no es lo que indican los datos del Latinobarómetro.

En ambos países el apoyo a la democracia como forma preferible de gobierno fue relativamente bajo en el periodo, no más el 50% en promedio; aunque en Brasil los porcentuales son más bajos que en México, con la suma de los contrarios e indiferentes mayor que los favorables, que indica un cierto desagrado o indiferencia con el modelo democrático (figura 3).

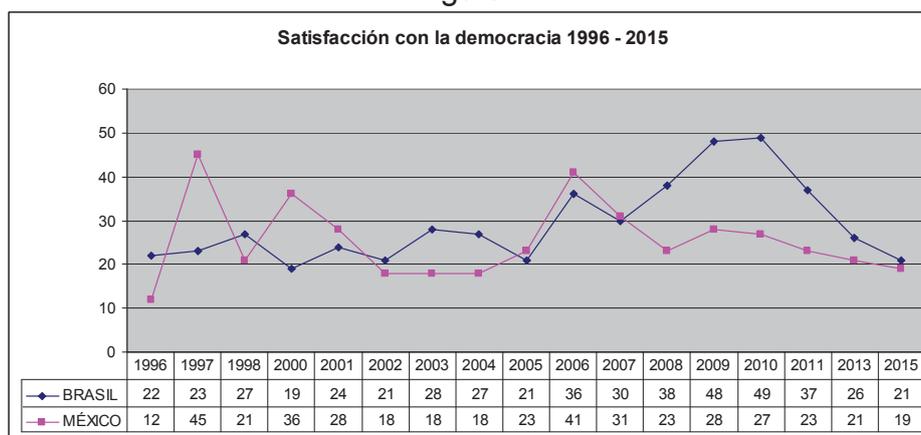
Figura 3



Fuente: Latnobarómetro, 1996-2013 Respuesta: La democracia es preferible a otra forma de gobierno.

Todavía más bajos son los grados de satisfacción con la democracia, que en general está por abajo del 30% y nunca llegó a pasar en los mejores momentos los 50% (figura 4).

Figura 4



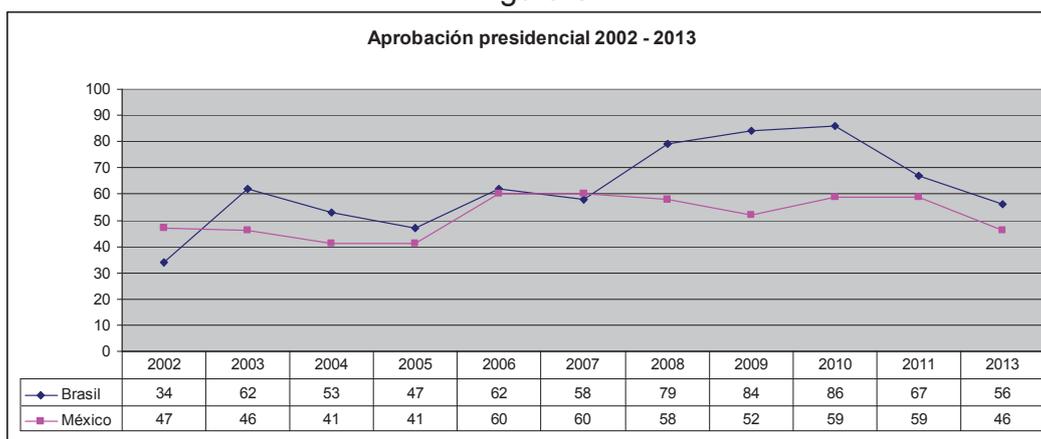
Fuente: Latnobarómetro, 1996-2015 respuestas mucho satisfecho y más bien satisfecho

En algunos momentos, como en 1997 en México y a finales del gobierno Lula, entre 2008 y 2010 hay un crecimiento de los niveles de

satisfacción, que vuelven a caer después. Esto indica que la satisfacción con la democracia es afectada por hechos coyunturales, lo que *per se* no sería un problema, si no fueran los niveles bajos de apoyo difuso a la democracia.

Sin embargo, la carencia de apoyo y la insatisfacción con relación al régimen democrático no tiene la misma correspondencia con la evaluación concreta de los presidentes que fue un tanto positiva en ambos casos sobre todo en la última década, con el contraste de un cambio acentuadamente negativo en el último año (figura 5), indicando la pérdida de popularidad de Peña Nieto y Dilma.

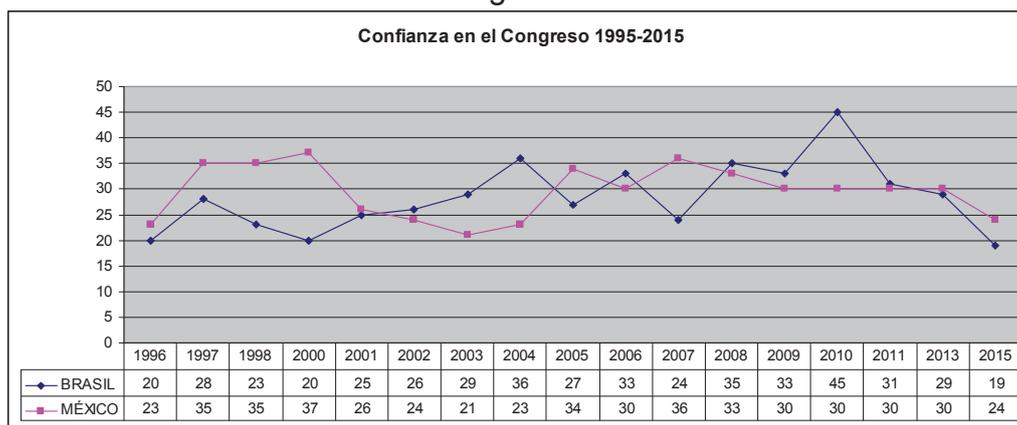
Figura 5



Fuente: Latinobarómetro 2002-2013

Comparando con los niveles de apoyo y satisfacción con la democracia, la aprobación de los presidentes es más estable y en la mayor parte del tiempo estuvo por arriba de los 50%. Lo mismo no ocurre con relación al Poder Legislativo.

Figura 6

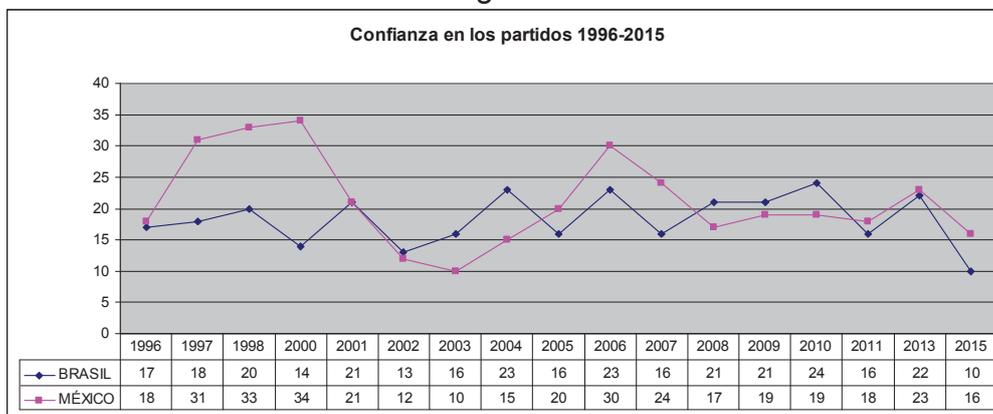


Fuente: Latnobarómetro, 1996-2015

Como se puede ver en la figura 6, la confianza en el Congreso estuvo por debajo de los 30% en la mayor parte de las últimas dos décadas. Aún que en el caso mexicano se mantuvo un sistema partidario estable, esto no ocasionó el desarrollo de una confianza más grande en el poder legislativo.

Aun más bajos han sido los niveles de confianza en los partidos políticos, que en México creció en finales de los años 90 para volver a bajar, quedando estable en la última década. Los niveles de confianza en Brasil estuvieron por debajo de 25% en las dos décadas e han llegado a los niveles más bajos en la última encuesta.(figura 7)

Figura 7



Fuente: Latnobarómetro, 1996-2015

Estos datos sostienen algunas de las características históricas de los dos sistemas políticos y de la cultura política de sus pueblos. La relación personal con los líderes hace con que la evaluación positiva de los presidentes sea el punto de apoyo de la legitimidad de los regímenes políticos.

Tenemos así instituciones y regímenes con bajo nivel de legitimidad y una cultura personalista, que sólo reconoce representatividad en el lazo personal.

Conclusiones

América Latina se diferencia del resto de las regiones del mundo en la medida que a pesar de crecer económicamente, conseguir bienes de consumo, construir su clase media, no abandona sus valores *tradicionales*. La democracia es inercial, diría Marcelo Baquero (2006).

Las instituciones que se presentan entre los teóricos de la reforma política como el centro de la democracia representativa, como partidos y poder legislativo están entre las que menos tienen la confianza de los ciudadanos. Y esto, en los casos de Brasil y México, en sistemas de partidarios con características muy distintas.

Mientras en México pocos partidos están presentes en el Congreso, en Brasil hay una gran pluralidad de opciones a los electores. En ambos los países hubo cambio de partido en la presidencia, pero esto, que para los institucionalistas es una señal de buen funcionamiento de la democracia, aumentó el apoyo o la satisfacción con la democracia. Ninguna de las dos situaciones agrada sus respectivos electores.

Una reforma electoral para aumentar el número de partidos en México o disminuirlos en Brasil puede ser funcional a alguna propuesta teórica de

modelo político. Sin embargo, no hay indicativos que eso tendría como resultado el aumento de legitimidad del sistema.

El valor de la libertad está limitado por las costumbres. Hay demanda de democracia, aumenta el valor de la igualdad, pero el valor de la libertad no crece. La democracia es más que nada una aspiración para los ciudadanos de la región, algo que no sucede aún, pero que se espera que suceda. Esa demanda de democracia va aparejada con bajos niveles de educación, y bajos niveles de información. La mezcla es compleja, porque no solo está llena de prejuicios, sino también está llena de historia.

Las esperanzas creadas en el periodo de la transición parecen no haber sido cumplidas, llevando a un nivel bajo de satisfacción con el régimen democrático.

El hecho de que una cultura política parroquial o de sujeción sea dominante en los dos países no es motivo para considerar que la reforma es imposible y estamos condenados a vivir en democracias de baja calidad.

Para que una reforma tenga efectos no sólo entre las instituciones como sobre la cultura, los dos factores deben de tenerse en cuenta. Una reforma no puede limitarse a las reglas del sistema, pero debe incluir la socialización política, el acceso a la información (que puede beneficiarse de la internet y redes sociales) y el refuerzo del protagonismo político de las nuevas generaciones.

Con esto habría alguna posibilidad de tener un sistema político que no sólo sea funcional para tomar decisiones, pero sea evaluado positivamente por los ciudadanos.

Bibliografía

- ALMOND, Gabriel y Sidney Verba, **The civic culture**, New Jersey, Princeton University Press, 1963.
- BAQUERO, Marcello; BAQUERO, M.; CREMONESE, D. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa. **Capital Social: Teoria e prática**, p. 28, 2006.
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. **The Limits of Electoral Reform**. OUP Oxford, 2013.
- CARPISO, Jorge, **El presidencialismo mexicano**, México, Siglo XXI, 1978.
- CEJA Mena, Concepción, “**La política social mexicana de cara a la pobreza**”, Barcelona, en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004.
- COSIO Villegas, Daniel, **El sistema político mexicano**, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972.
- DURAND Ponte, Victor Manuel, **Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001**, México, Siglo XXI editores, 2004.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo, Editora Companhia das Letras, 2012.
- EDEZA, M.A.R, ensayo: “**La relación entre la apertura económica y las reformas electorales en México**”, México, UAM-I, 2002.

- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder-formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre, Ed. Globo, 1975.
- FGV Fundação Getúlio Vargas. **CEPESP**. <http://200.18.49.109/cepespdata/> acesado em 25.04.2016.
- GIRON, Alicia, “**Renegociación tras renegociación**”, México, en **Fin de Siglo y Deuda Externa: Historia Sin Fin**, Argentina, Brasil y México, IIE, 1995. Pág. 94.
- KRAUZE, Enrique, **Biografía del poder**, México, Tusquets, 1997.
- KRAUZE, Enrique, **La presidencia imperial**, México, Tusquets, 1997-2.
- MÉXICO. **INE. Instituto Nacional Electoral**. <http://www.ine.mx/portal/> acesado em 15.04.2016
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Dados eleitorais do Brasil: (1982-1996)**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- PAZ, Octavio, **Posdata**, México, Siglo XXI, 1970.
- RODRIGUEZ Hernández, **Reporte de Investigación 119**. <http://cam.economia.unam.mx/reporte-de-investigacion-119-la-deuda-que-todos-los-mexicanos-debemos-de-pagar-entre-la-historica-irresponsabilidad-eldespilfarro-y-la-corrupcion-gubernamental-y-la-avaricia-de-los-pres>, México, (2015).
- SARTORI, Giovanni, **Partidos y sistemas de partidos**, Madrid, Alianza ed, 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, 1979.