

La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional

GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO

Introducción: gobernabilidad y gobiernos divididos

CUANDO llega el momento de la decisión electoral, la democracia se precipita en una clase de incertidumbre aceptada socialmente. Las elecciones son auténticas cuando su resultado no es conocido de antemano y, por lo tanto, nadie abriga certezas absolutas. En cambio, una vez conocidos vencedor y derrotados es necesario alcanzar exactamente lo opuesto: una certeza social absoluta en los resultados. Procesos electorales imparciales y justos suponen, pues, incertidumbre y certidumbre, condiciones que proporcionan a los vencedores un primer *quantum* de legitimidad con el cual, una vez en el poder, preservan la gobernabilidad.

Sin embargo, la legitimidad derivada de las votaciones no basta por sí misma para garantizar la gobernabilidad. Numerosos autores –desde Duverger¹ hasta Sartori² han demostrado que los sistemas políticos necesitan otro *quantum* de legitimidad que se consigue, por un lado, en el ámbito de la representatividad, cuando las fuerzas políticas quedan representadas en los órganos del Estado –al decir de Nohlen, cuando los votos se conviertan en escaños– de la mejor manera posible.³ Por otro lado, la legitimidad también se adquiere en el ámbito del sistema político, vale decir, aquel en que se forman los poderes públicos y se relacionan entre sí.

Las formas de producir la legitimidad no están definidas en ninguna parte desde el principio. No hay recetas que garanticen, de una vez por todas, los mejores resultados y la respuesta a los infinitos problemas de la organización del poder político. Los sistemas electorales, de representación y de

¹Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

²Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

³Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 23-27.

formación y relación entre los poderes –los tres ámbitos de donde emana la legitimidad– son resultado de la investigación, la reflexión, el diseño de procedimientos y su negociación, del sometimiento a la prueba de la realidad de las fórmulas diseñadas o de reformas más o menos constantes y más o menos radicales. En la medida en que transitamos hacia la democracia en América Latina, en nuestros países se ha puesto de manifiesto como nunca la necesidad de idear nuevas maneras de funcionamiento de los sistemas políticos. Nos enfrentamos, en otras palabras, a la necesidad de ejercitar lo que se denomina “ingeniería constitucional”, el diseño de las leyes y modos de funcionamiento del sistema político más adecuado y eficiente.

El tránsito a la democracia se ha dificultado en América Latina en la medida en que ha gravitado sobre nosotros el presidencialismo.⁴ Su predominio ha sido decisivo en la organización de los sistemas políticos y nos ha mantenido entrampados en la discusión de la manera como pueden conquistarse la legitimidad y la gobernabilidad en dos de los ámbitos mencionados: el de la representatividad y el de la relación entre los poderes públicos. Tal pareciera que la legitimidad que suministra un parlamento representativo se opusiera a la gobernabilidad proporcionada por un ejecutivo poderoso. Quizá la forma más aguda de este conflicto, y la que nos permite entender las dificultades de la ingeniería constitucional a que nos enfrentamos, es el fenómeno de los gobiernos divididos.

Un gobierno en que el Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y en que el Legislativo es controlado por otro partido, sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias, produce naturalmente conflictos entre ambos poderes. El conflicto puede ser de tal magnitud, que la administración pública se paralice, se confunda a la opinión ciudadana y se acaben resolviendo las diferencias por la vía de los hechos, fuera del marco legal. El producto es ingobernabilidad y crisis de legitimidad. Es el caso de Salvador Allende en Chile, que sucumbió tras la ruptura de la coalición política que lo apoyaba.

En general, cuando la falta de ingeniería electoral contribuye a entrampar el conflicto entre poderes, si el Ejecutivo es fuerte termina por controlar o incluso dismantelar al Legislativo mediante la violencia y la ilegalidad, tal como procedieron Fujimori en Perú o Yeltsin en Rusia, con el apoyo de las fuerzas armadas. Por el contrario, si el Ejecutivo es débil, el Legislativo

⁴Varios autores defensores del parlamentarismo como Linz, Valenzuela y Lijphar señalan al presidencialismo como el causante de que en América Latina no pueda instaurarse un verdadero sistema democrático. Véanse, por ejemplo, a estos autores en *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1990.

halla medios para derrocarlo. Son los ejemplos de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Collor de Melo en Brasil o Bukharam en Ecuador.

Los reformadores políticos de América Latina han privilegiado desde el siglo pasado la representatividad por encima de la gobernabilidad. A excepción de dos países, la totalidad de los latinoamericanos tiene sistemas de representación proporcional. Aún más, si atendemos a la clasificación de Nohlen,⁵ el sistema dominante es el de representación proporcional "cuasi-pura". En cambio, en Europa, salvo Alemania e Italia, la sobrerrepresentación es moneda corriente.

En México, la célebre y denostada "cláusula de gobernabilidad" del sexenio de Carlos Salinas fijaba una sobrerrepresentación de 16 por ciento (cláusula que, a decir verdad, fue más bien un mito, pues nunca se aplicó). Nada atractiva nos habría resultado la sobrerrepresentación del sistema francés, que ha alcanzado 24.9 por ciento, o la del legislativo español que, pese a practicar un procedimiento proporcional, ha tenido sobrerrepresentaciones más altas que 18 por ciento en razón de las dimensiones irregulares de sus circunscripciones.⁶

La admisión de tan altos niveles de sobrerrepresentación en democracias antiguas o recientes indica que:

- no hay razones lógicas o éticas válidas para sostener que el sistema de representación proporcional es superior al uninominal.
- que el dilema entre uno y otro sistema reside en el grado en que la sociedad los acepta y en la renuncia de los actores políticos a toda clase de posiciones irreductibles y maximalistas.

Es decir, la admisión de un sistema de representación tiene que ver con la cultura o la historia políticas, tanto como con la estructura constitucional y legal de un país determinado.

La conciliación entre representatividad y gobernabilidad

En el mundo se han practicado cuando menos cuatro formas generalizadas de conciliar la búsqueda de la representatividad con la gobernabilidad:

⁵*Ibidem*, pp. 43-70

⁶Pedro Aguirre, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, 1993, Trazos y IETD, p. 462.

1. En primer lugar, los sistemas parlamentarios difícilmente son puros. Los hay que, aunque comparten el propósito de aplicar formas representación de estricta equivalencia entre los votos y los escaños, de hecho practican sistemas más flexibles. El inglés utiliza la representación electoral abiertamente uninominal, o el francés, mediante la segunda vuelta, acaba por ser también uninominal. Otros sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, no obstante que combinan distritos uninominales con plurinominales, son finalmente de representación proporcional en su conjunto. Tales son los casos de Alemania e Italia. Finalmente países como Holanda, Bélgica o Dinamarca tienen sistemas totalmente proporcionales, aun cuando todos utilicen fórmulas de asignación como la D'Hondt que otorga una sobrerrepresentación a los partidos con mayor votación y castiga a los partidos pequeños. Si bien en los sistemas parlamentarios la sobrerrepresentación política no es esencial para la gobernabilidad, es un hecho que el método más adecuado es el de la representación proporcional, tal como se utiliza en la mayoría de esos sistemas.

Por el contrario, en los sistemas presidencialistas clásicos –con Estados Unidos a la cabeza– el sistema político tiende a funcionar mejor con representación uninominal. La razón es, en primer término, que para su óptimo funcionamiento deben evitarse gobiernos divididos y el riesgo de ingobernabilidad. Un sistema presidencial con representación proporcional planteará sin duda dificultades de gobierno al Ejecutivo, por lo que autores como Linz recomiendan en América Latina cambiar la forma de representación presidencial por la parlamentaria.⁷

El dilema parlamentarismo-presidencialismo ha sido visto con extrema simplificación por algunos autores. Con frecuencia se olvidan problemáticas muy complejas, elementos culturales sedimentados o funcionalidades demostradas, que pueden ser ajenas a los ideales políticos.⁸

Un análisis serio de la potencial modificación a un sistema político mexicano con el objetivo de transformarlo de uno presidencial en uno parlamentario, presenta problemas estructurales. Por ejemplo, en el caso de México hay elementos de la cultura política que son muy difíciles de alterar, ele-

⁷J. Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. 1, editado por Juan Linz Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.

⁸Sobre este tema podemos encontrar interesantes trabajos como el de Giovanni Sartori, "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", o el de Manuel Antonio Garretón "Derrumbe y recuperación democráticos a la luz del dilema presidencialismo-parlamentarismo", en Óscar Godoy (coord.), *Cambio de régimen político*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1989.

mentos que van de la mano del mismo presidencialismo. Uno de ellos es que el Ejecutivo federal constituye con mucha frecuencia la única fuerza política de carácter nacional capaz de mediar en conflictos regionales o en los conflictos internos de una entidad federativa. Por otra parte, el presidente es el referente simbólico de la unidad nacional, en tanto que no sólo es jefe de gobierno sino representante del Estado.

El parlamentarismo puro, a pesar de sus posibles ventajas, está lejos en nuestro horizonte político. Ciertamente un primer ministro responsable ante el parlamento y a quien éste pueda remover con relativa facilidad en caso de crisis, es mejor que un presidente que recibe su mandato de una elección directa y es virtualmente intocable. Pero una tradición que arranca en el siglo pasado nos alecciona en contra de los virajes intempestivos hacia el parlamentarismo.

El presidencialismo podría mejorar su desempeño si se optara por un sistema de representación uninominal puro con el que habitualmente se evita el fenómeno del gobierno dividido. En cambio, un sistema de representación proporcional es problemático.

2. Es indispensable tomar en cuenta el subsistema de partidos que produce un sistema político. En México contamos hoy con un multipartidismo moderado que potencialmente conduce a que ninguno de los partidos consiga la mayoría absoluta de los escaños, lo que significa una alta probabilidad de tener gobiernos divididos. La experiencia de EE.UU., o hasta hace poco la de Uruguay, entre otros, afirma que sistemas presidencialistas funcionan mejor con sistemas bipartidistas –cuyo resultado frecuente es la obtención de mayorías– que con sistemas multipartidistas.

Por otra parte, un sistema presidencialista es menos eficiente con un sistema de partidos rígidos, centralizados y verticales, además de burocráticos. Partidos así también son, con mucha frecuencia, inflexibles en sus posiciones ideológicas, lo que hace muy difícil que negocien pragmáticamente iniciativas de ley que no se ajusten estrictamente a su ideología y programas de acción. En el supuesto de gobiernos divididos y partidos de esa clase, además, el Ejecutivo se aleja de la posibilidad de crear mayorías producto de negociaciones directas, a título individual, con los diputados o senadores, no con los partidos en bloque, tal como ocurre en Estados Unidos.

El sistema de partidos de México, en extremo rígido, podría flexibilizarse con, por lo menos, dos medidas:

- Impulsando la reelección inmediata de diputados y senadores en elecciones primarias. Este procedimiento modificaría la fuente de legiti-



dad y control de los parlamentarios, al conseguir que su postulación y supervisión no dependan de la burocracia partidista, sino del electorado.

- Evitando el voto nominal en las decisiones de las cámaras.

Originalmente fue ésta una medida demandada por los partidos de oposición, pero hoy en día a ningún partido parece convenirle. Con el voto secreto en el Congreso, los dirigentes y coordinadores pierden el control de la votación de sus parlamentarios y, por consiguiente, no pueden penalizarlos cuando votan en conciencia y en sentido opuesto al delineado por su coordinador.

Estas medidas eventualmente fortalecerían la vinculación del parlamento con sus electores. Éstos serían más libres al adoptar posiciones y al votar las iniciativas de ley, y se flexibilizaría la estricta disciplina partidista al facilitar acuerdos Ejecutivo-legisladores. Todo ello favorece a la gobernabilidad.

3. Tendencialmente, si bien es cierto que el parlamentarismo funciona bien con un sistema plurinominal y multipartidista y con partidos fuertes, requiere al mismo tiempo de una tradición y predisposición favorables a la formación de coaliciones. El presidencialismo, por el contrario, funciona idealmente con sistemas uninominales, bipartidistas y con partidos flexibles. Sin embargo, en casos de gobiernos divididos también necesita de una cierta cultura de la negociación que permita arribar a coaliciones estables. Según la experiencia europea, dicha cultura se logra eligiendo entre dos opciones: la primera estriba en la corresponsabilidad en el gobierno. Tal es el caso alemán, en el que un partido pequeño como el liberal, en coalición con el partido mayoritario, forma conjuntamente el gobierno al hacerse responsable de ministerios como el de relaciones exteriores, educación o economía. La segunda opción está representada por el caso español, en el cual, al formar la coalición, el partido mayoritario transfiere partidas especiales a la entidad, estado o autonomía cuya representación partidista en el Congreso es integrante de la coalición. Pese a la insatisfacción de algunas regiones, el Partido Popular dirige partidas especiales a Cataluña, para que ésta, a su vez, vote a favor de sus iniciativas de ley.

Desafortunadamente, México carece por completo de una tradición de alianzas y coaliciones estables, lo que no deja de tener consecuencias importantes en gobiernos divididos como el que se vive hoy en día. Y aunque se ha iniciado la composición de administraciones gubernamentales compuestas por diferentes partidos, la experiencia no ha sido suficientemente decidida.

4. Muchos países toman como último recurso para evitar la ingobernabilidad en gobiernos divididos, la introducción de cláusulas de salvaguarda, consistentes en que, en caso de desacuerdos graves, se ponen en marcha automáticamente medidas que aseguran la continuidad de las acciones de gobierno. El Partido Acción Nacional propuso en 1996 una iniciativa de ley en la que se establecía que, de no aprobarse la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, entrarían en vigor los del año inmediato anterior. Con tales salvaguardas se evita que, por una diferencia política entre partidos inflexibles, se paralice la obra pública, que los maestros y los médicos dejen de percibir sus salarios o que los enfermos no reciban atención.

Resumiendo, tenemos que el parlamentarismo funciona teóricamente mejor con sistemas plurinominales, multipartidistas, con partidos rígidos, con una fuerte tradición de coaliciones a través de corresponsabilidad en funciones de gobierno o a través de canalización presupuestal. El presidencialismo, también teóricamente, funciona mejor con representación uninominal, sistemas bipartidistas, partidos flexibles, reelección de parlamentarios y votaciones secretas en el parlamento. En su caso, el impulso a la cultura de la negociación y la coalición, y las cláusulas de salvaguarda que aseguren la gobernabilidad son otros puntales de un buen sistema presidencial.

Contrastando lo ideal y lo real, en el siguiente cuadro de resumen se muestra qué tanto ayuda una buena estructura constitucional en la conservación de la gobernabilidad en México.

<i>Ideal presidencialista</i>	<i>Actualidad mexicana</i>
-Sobrerrepresentación amplia	-Sobrerrepresentación limitada (8%)
-Sistema de representación uninominal dominante proporcional	-Sistema de representación con
-Sistema bipartidista	-Sistema multipartidista
-Sistema de partidos flexible con reelección y votación secreta	-Sistema de partidos rígido sin reelección directa y con votación nominal
-Sistema con tradición de negociación y coaliciones	-Sistema sin tradición de negociación ni coaliciones
-Sistema con cláusulas de salvaguarda	-Sistema sin cláusulas de salvaguarda

Una situación política como la descrita en el cuadro para México es preocupante. Nuestro país cae en el cuadro clínico perfecto de la amenaza de ingobernabilidad: ha tenido una presidencia particularmente fuerte, cliente-

lar y sin duda autoritaria, basada en una cultura política no lejana del caudillismo. Además, cuenta con un reciente multipartidismo de partidos en extremo disciplinados que, cuando sufren desbordes en sus filas, dan por resultado la dispersión y el enfrentamiento. Los militantes que desertan se dirigen, antes que hacia el centro negociador, hacia los extremos excluyentes. Habría que añadir que es un sistema cuasi-plurinominal y con sobrerrepresentación limitada.

El actual escenario de México contiene todos los elementos opuestos a la racionalidad funcional del presidencialismo, al tiempo que parece imposible implantar el parlamentarismo de la noche a la mañana. La realidad, con todo, está dada y sólo un maniqueísmo politizado y francamente voluntarista crearía la apariencia de que la historia resulta de caprichos y veleidades. Reformas, propuestas, movimientos, esfuerzos, diálogo, bloqueos, demandas y concesiones a lo largo de décadas enteras han dado lugar al actual sistema político, de representación y partidista.

La pasada reforma electoral de 1996 parece haber sido el final de un largo periodo caracterizado por la desconfianza. Las sospechas de fraude, que llegaron a extremos obsesivos y a gastos inverosímiles para comprobar lo ya comprobado, han dado paso a una mayor funcionalidad de los procesos electorales. La política electoral cede su lugar a la técnica y la administración electorales. Ahora tenemos mejor garantizadas la incertidumbre inicial antes de entrar a la casilla y la certidumbre final en el momento en que se emiten los resultados.

Es necesario ahora dirigir los esfuerzos a la ingeniería constitucional de la representatividad y las relaciones entre los poderes. Tal vez sea éste el tránsito más difícil, pero es la lógica del sistema de representación la que nos colocará finalmente en la normalidad democrática.