

## UNA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS: LA GOBERNABILIDAD\*

José WOLDENBERG K.\*\*

El comentario que pretendo exponer está dividido en once puntos, once observaciones telegráficas. Pero antes de empezar, permítanme tres palabras. La primera: poner a discusión los temas del régimen político y la gobernabilidad es un acierto del Instituto de Investigaciones Jurídicas; es pertinente colocar en el pensamiento político y en la deliberación pública de México el problema de la forma de gobierno que nos ayudará a afrontar con éxito la nueva etapa democrática del país.

Segundo, agradezco al propio Instituto, especialmente al doctor Diego Valadés la oportunidad que me da de participar en este Seminario Internacional.

Y tercero: al ponente, a Jorge Carpizo, lo conozco y respeto; compartimos la experiencia electoral de 1994 en el Consejo General del IFE y no tengo para él más que mi reconocimiento. Por eso, de muy buena gana he elaborado este comentario. Dicho lo cual entro de lleno al debate.

Presidencialismo y parlamentarismo forman la antinomia de un viejo debate: Kelsen y Carl Schmitt en 1921 escenificaron una de sus primeras y más grandes discusiones teóricas y jurídicas; sus consecuencias argumentativas todavía las vivimos hoy. Obviamente, la caída de las nociones liberales y la dos guerras mundiales no dejaron espacio para ese debate. No obstante, a partir de 1948 la ciencia política volvió a explorar los asuntos del gobierno y la representación, pero esta vez, asumiendo preferentemente el estudio de los efectos del sistema electoral en el sistema de partidos, con Duverger y Douglas Rae a la cabeza.

No fue sino hasta los años ochenta, con la tercera ola democratizadora en expansión, que la discusión entre parlamentarismo y presidencialismo

\* Comentarios a la ponencia "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?" de Jorge Carpizo.

\*\* Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

cobró nuevos bríos y encontró nuevos protagonistas: Klaus von Byme (*Los sistemas parlamentarios de gobierno en Europa*), Juan Linz (*La quiebra de las democracias*), Arend Lijphart (*Las democracias contemporáneas*) por mencionar a los más destacados. Fue y es un debate que por necesidad se propagó pronto en los países de América Latina y de Europa del este; en muchos casos, sus transiciones políticas los obligaban a redefinir el marco constitucional y a darse un régimen de gobierno nuevo, la pregunta era ¿cuál es el mejor?

Esta cuestión ha desatado una prolija producción de estudios teóricos y comparativos. La clave ha sido inspirada por el propio Linz: entre la democracia parlamentaria y la democracia presidencial ¿cuál es la más vulnerable a la quiebra? Conclusiones diversas vienen de los estudios comparados. Stepan y Skach por ejemplo, y Przeworsky<sup>1</sup> por su lado, han encontrado que los presidenciales son más propensos a los problemas de parálisis gubernativos. Linz es más precavido; afirma que ambos regímenes pueden ser igualmente vulnerables, no obstante encuentra evidencia de que el sistema presidencial contribuyó con mucho a varias caídas.<sup>2</sup> Pero en análisis similares, igualmente rigurosos, se ha llegado a la conclusión contraria, como es el caso de Shugart y Carey (*Presidentes y congresos: diseño constitucional y dinámica electoral*, 1992).

Así pues, aunque el conocimiento empírico de los efectos institucionales crece con rapidez, la evidencia es insuficiente como para prever con certeza qué diseños institucionales específicos funcionan y perduran en distintas situaciones históricas.

Si los estudios comparados no son conclusivos, tampoco lo son las contrastaciones conceptuales y jurídicas. En la ponencia de Jorge Carpizo encuentro ese mérito y esa constatación: muestra con sencillez que los términos presidencialismo y parlamentarismo, en realidad, encierran y se refieren a una vasta gama de experiencias históricas y de fórmulas políticas e institucionales. Muestra que generalizar es equivocado. Entre las proposiciones del parlamentarismo y las de gobiernos presidencialistas, hay un buen número de matices, combinaciones, cruces y nexos, que a veces resultan decisivos para la función del gobierno.

Carpizo intenta abrir el foco de la atención, reconociendo el amplísimo debate internacional y la variedad de respuestas que emergen a los pro-

1 Przeworsky, Adam, *Democracia sustentable*, Argentina, Paidós, 1998.

2 Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo (perspectivas comparadas)*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

blemas comunes. Admite y describe la legitimidad y fuerza de tesis opuestas a las del autor aunque nunca renuncia al debate.

La contrastación y la disección de Linz, Sartori, Nohlen y Aragón en el debate internacional, y de Valadés y Lujambio en la discusión nacional, sirve para informar que el ejercicio político productivo no está en la oposición de “modelos”, sino en el análisis de los mecanismo y las palancas particulares para gobernar una democracia. En otras palabras, la discusión no reside en el régimen ideal en absoluto, fuera de las condiciones de cada país. Todos los regímenes tienen ventajas y desventajas, su importancia y valoración dependen de necesidades específicas y condiciones contingentes. El ejercicio que requerimos consiste, como alguna vez lo recomendó Dieter Nohlen, en buscar la solución teórica adecuada y políticamente viable.

Pero si el debate mundial multiplicaba esa discusión, si el régimen y la forma de gobierno eran los temas nodales de la politología mundial, ¿por qué en México apenas estamos colocando ese debate en la agenda de nuestras prioridades? Intento responder: porque nuestro país estaba cumpliendo una tarea previa, la tarea electoral, y hoy que parece que cerramos un ciclo, aparecen dilemas de otra naturaleza, una nueva generación de problemas políticos.

Al comparar nuestro caso con otros, por ejemplo el español o las transiciones del este europeo, la cosa parece clara. Aquellos países centraron su atención en la creación de las instituciones constitucionales de la democracia; es decir, centraron sus baterías políticas, sus negociaciones y sus compromisos en la construcción de las instituciones del nuevo régimen político.

En cambio en México las energías se centraron en definir “la serie de organizaciones formales, leyes, instrumentos y cuerpos que administran o gestionan elecciones”.<sup>3</sup> La diferencia es importante, pues ordenó y jerarquizó de otro modo los temas y las tareas de la construcción democrática, en cierto modo, determinaron el contenido de la transición.

Demos una nueva “vuelta de tuerca”. En la mayor parte de América Latina la democracia aparece como un regreso, como el retorno a una experiencia social y política vivida antes. En este punto, México se parece más a las transiciones del este de Europa en tanto su proceso de democra-

3 Véase, Chul Sin, Don, “On the Third Wave Democratization, A Synthesis and Evaluation Theory and Research”, *World Politics*, vol. 47, octubre de 1994, pp. 135-170.

tización significa creación de una realidad política —democrática— que no se ha experimentado antes. No obstante, y aquí está una de nuestras peculiaridades radicales, México se aparta de las experiencias del este de Europa en otro punto crucial, pues tiene la ventaja histórica de contar con un marco constitucional republicano que está ahí, vigente desde hace mucho tiempo, desde 1917.

La pieza faltante era la pieza electoral: su organización, su marco jurídico, su institución reguladora. La pieza electoral debía cumplir dos funciones: asegurar la limpieza y la efectividad del voto de los ciudadanos, y, por otro lado, permitir emerger sin cortapisas, sin restricciones artificiales, a la verdadera pluralidad política de la nación.

Así pues, no es casual que durante los últimos veinte años el centro del debate político haya sido ocupado por la cuestión electoral. El gobierno y los partidos la hicieron eje de sus acuerdos y de sus desencuentros. La academia y gran parte de la reflexión intelectual de las ciencias sociales acompañó profusamente a este proceso. Grandes energías de militantes, funcionarios, ciudadanos, recursos materiales y financieros fueron puestos a disposición de esta tarea. Lo electoral —leyes, instituciones y procedimiento— es la clave para encauzar y entender el cambio político de México durante las últimas dos décadas.

Esta peculiar trayectoria de nuestro tránsito político es comprensible dado el enorme rezago que acusábamos en materia electoral; suelo decir que no partíamos de cero, sino de menos diez. Sin embargo, este enorme acento en lo electoral oscureció otros temas de la construcción política y de la investigación académica, temas importantes que hoy, rápidamente, se abren paso precisamente porque se empieza a solucionar el litigio electoral: el papel revitalizado del Congreso, el proceso legislativo, la gobernabilidad democrática, el régimen de gobierno y un variado etcétera. Asuntos que, insisto, en otras transiciones habían sido la indiscutible prioridad desde el principio.

Durante los últimos veinte años, México se embarcó en un proceso doble de liberalización y democratización. Liberalización porque cumplía tareas para ofrecer cauce a la expresión y la recreación de la pluralidad política (con nuevos partidos, reconocidos, acreditados y actuantes, con una sociedad civil más autónoma y activa), y democratización porque reformaba las formas y los órganos estatales de representación.

En México, liberalización y democratización son dos procesos que han ido juntos en un largo ciclo de cambio político. Nuestro problema estaba

en la expresión, en la pluralidad, en abrir puertas y encontrar la representación de corrientes políticas que no hallaban acomodo dentro de la política institucional.

Como lo sabe cualquier mexicano de esta generación, poco a poco se multiplicaron y se expandieron los fenómenos pluralistas: diversos partidos se fortalecieron y se arraigaron por todo el territorio nacional, consiguientemente, las elecciones se fueron volviendo más competidas y más importantes; diferentes reformas electorales acompañaron y moldearon el proceso; los partidos adquirieron prerrogativas que los fortalecieron; las minorías encontraron un lugar en los órganos de representación del Estado y alcanzaron así mayor importancia y mayor visibilidad pública, lo que las hizo crecer; emergió una ciudadanía alerta y actuante que se expresa, se moviliza y sobre todo vota realmente y aprende a usar el sufragio como un instrumento útil par incidir en el gobierno; progresivamente los partidos se colocaron en la médula del Estado; sus fracciones parlamentarias protagonizan el debate de los asuntos públicos y son las encargadas de elaborar las leyes; en su expansión alcanzan posiciones gubernativas y desatan una mecánica competitiva que modifica las relaciones típicas entre y al interior de los gobiernos: ejecutivos que deben gobernar con congresos dominados por fracciones de distinto signo; ejecutivos que tienen que negociar con sus pares de diferente partido; nuevas y más complejas exigencias gubernativas que plantea el propio asentamiento democrático.

La trayectoria de nuestra transición política ha sido esta: de los sistemas electoral y de partidos al sistema de gobierno. El nuevo entramado electoral fue el escenario que en 1997 encauzó la contienda democrática entre partidos más abierta, amplia e intensa de la historia reciente. Y esa renovada competencia produjo una realidad política inédita: una cámara baja que no tiene mayoría, un contrapeso al Poder Ejecutivo, que es legal, institucional y que no tiene precedente en la historia contemporánea de México. Ahí tenemos un ejemplo, con toda claridad, de cómo los cambios en el sistema electoral y de partidos alcanzaron y se instalaron como cambios en el sistema de gobierno.

El problema es que mientras habíamos dedicado muchos esfuerzos, elaboración y creación política a la esfera electoral no habíamos hecho lo mismo con la esfera de gobierno, no estábamos preparados de la misma manera para enfrentar la nueva situación política en el terreno de los poderes del Estado. El fenómeno llegó antes que la reflexión intelectual y antes que la previsión política: un gobierno sin mayoría en el Congreso.

Carpizo es muy consciente de todo ello: sabe que estamos cumpliendo una etapa y que se abre una nueva, sabe que no se trata de una disquisición académica sino de un asunto prioritario del país, que la agenda política debe de cambiar, que la discusión entre partidos y gobierno debe tener un viraje hacia los temas del sistema de gobierno y hacia la reforma del Estado.

Dos factores se conjugaron para producir la realidad inédita de una Cámara de Diputados sin mayoría: por un lado la fórmula de integración del Congreso permitió una traducción más fiel de la votación en escaños parlamentarios y en segundo lugar, la existencia de un viejo expediente de elecciones intermedias a la mitad del sexenio presidencial, una coyuntura política que se abre en medio de la gestión gubernamental. Durante la larga etapa de partido hegemónico, las elecciones intermedias fueron un ritual que no afectaba al corazón de la gobernabilidad, pero hoy, con incremento de la competitividad su sentido y sus efectos son muy diferentes.

Ambos factores institucionales concurren para generar un problema toral de la política mexicana hoy: insisto, un gobierno sin mayoría en el Congreso. Lo que quiere decir, según los autores citados por Carpizo, el riesgo permanente de empate, parálisis o bloqueo, en otras palabras, el riesgo de propiciar un gobierno que no funcione.

Este es el *leit motiv* de la ponencia del doctor Carpizo: ¿qué ingeniería republicana requerimos para gobernar las nuevas condiciones pluralistas de la vida política? No es un debate de tipos ideales, no hay recetas, pero si hay una experiencia acumulada, regímenes y Constituciones ajenas de las que podemos aprender.

Como nos lo advierte Jorge Carpizo, hay mucho que hacer en materia de competencia y relaciones entre los poderes que emergen de la Constitución. Hay que avanzar hacia un diseño que permita armonizar de mejor manera las tareas de un régimen presidencial, con división de poderes y en un contexto pluralista. Sin embargo, en el diagnóstico y en la ubicación de los problemas un asunto aparece con especial énfasis: la falta de mayoría en el Congreso, un problema clásico al que responden de manera diferente los sistemas parlamentarios y los presidenciales.

¿Cuál es la diferencia radial entre un gobierno parlamentario y uno presidencial? En un régimen parlamentario; es decir, en uno en el cual el gobierno emerge del parlamento, la mayoría preexiste o debe construirse a partir de pactos. Cuando la coalición mayoritaria se rompe, automáticamente el gobierno cae. Nuevas negociaciones o nuevas elecciones resuel-

ven la fractura para colocar un gabinete renovado y para que el gobierno vuelva a andar.

En un régimen presidencial no existe ese mecanismo: si la mayoría no existe en el Congreso o si se pierde en las elecciones intermedias el presidente permanece y el Congreso sigue, quizá enfrentados o sin colaboración posible; una dinámica difícil que puede llegar a inhibir o cancelar la gestión de gobierno.

Durante muchas décadas, el caso inglés fue el paradigma del parlamentarismo bipartidista: allí no podía existir un problema de ese tipo porque existían sólo dos partidos: conservadores y laboristas. Por definición alguno de los dos lograba la mayoría. Matemáticamente, la mayoría, sea del color que sea, estaba asegurada.

Más complejo fue el caso de la Italia de la posguerra y su gobierno fantástico: un sistema múltiple de partidos asistían al parlamento y una alianza forjaba a la mayoría. Cuando la alianza se rompía, el gobierno también caía para rehacerse en una nueva negociación.

En América Latina, el foco ha sido distinto: en el subcontinente no se trató de construir una mayoría en el parlamento, sino que se quiso dotar de mayoría al presidente, por ejemplo a través del mecanismo de la doble vuelta. Por supuesto, el problema de la doble vuelta es que se acompaña de fórmulas de representación proporcional que vuelven a dividir el Congreso; es decir, que dan una apariencia de fortaleza al presidente pero que no resuelven el problema central de forjar una mayoría parlamentaria.

Esta peculiar combinación arroja experiencias tales como la del presidente Fujimori o Collor de Mello, en las cuales uno de los poderes acaba cayendo por la presión del otro.

Bolivia adoptó una salida más imaginativa: si ninguno de los candidatos presidenciales obtenía la mayoría absoluta en la votación universal, entonces el Congreso entraba en acción y elegía al nuevo presidente de entre los tres candidatos que hubieran alcanzado los tres primeros lugares. Así ocurrió que el candidato menos votado de la terna emergió como presidente por decisión del Congreso.

La conclusión debería ser obvia: consolidar las democracias, hacerlas funcionar, es un tema difícil, que requiere de nuevos consensos intelectuales pero sobre todo, políticos.

Nuestro país ha emprendido la tarea de construir una democracia y se topa ya con varios problemas, uno de ellos es el de la falta de mayoría congresual, el cual, por añadidura, puede convertirse en un rasgo perma-

nente de nuestro sistema político. Es, sin duda, un signo que expresa el proceso democratizador y la pluralización de la representación política. Pero también constituye un riesgo del régimen presidencial: al perder la mayoría en la Cámara de Diputados, no hay dispositivos que atemperen las diferencias y que salvaguarden una eficaz gestión pública.

Son insuficiencias legales e institucionales que han aparecido con crueldad en los últimos dos años. Evidentemente, los dispositivos de salvaguarda no eran necesarios cuando la mayoría estaba garantizada, pero ahora se ha vuelto indispensable encontrarlos, discutirlos, pactarlos para garantizar la sustentabilidad de nuestra democracia.

Alguien podría mirar al pasado y buscar de entre nuestras viejas fórmulas: por ejemplo regresar a las cláusulas de gobernabilidad que convierten a la mayoría relativa en mayoría absoluta, pero no sería el camino correcto, porque esa fórmula, artificial por su propia naturaleza, puede acarrear tensiones más fuertes.

Creo que el reto político es el diseñar un contexto congresual que fomente la construcción de mayoría parlamentaria duradera, y en ese campo creo que no existe más que la vía de la política; es decir, de los acuerdos, de los pactos.

Hace unos años, ante una realidad que todavía era hipótesis, y como estricta provocación académica, hice una propuesta: que los miembros del gabinete debieran ser aprobados por la mayoría de los diputados y/o senadores; que el gabinete necesite la aprobación parlamentaria, de modo que en el Congreso se forjan coaliciones de gobierno que asuman desde el principio la corresponsabilidad en la gestión gubernamental.

El texto del doctor Carpizo apunta en esa dirección: por ejemplo, cuando propone que “el Congreso posea la atribución de ratificar algunos nombramientos del gabinete presidencial”; o cuando solicita “la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros, nombrado por el Presidente, pero responsable ante él y ante el Congreso”.

En la agenda de los partidos y en la discusión pública el asunto no ha tocado el lugar que merece y sigue apareciendo desordenado, sin pauta: algunos se conforman con los cambios ya ocurridos, con un presidencialismo acotado ya por la realidad; otros vislumbran una serie de reformas en el marco constitucional; otros quieren de plano una nueva Constitución con régimen parlamentario, y otros más imaginan para México un semipresidencialismo como el que sugiere Sartori. Poner orden a las prio-

ridades, estar claros de qué problemas queremos atacar, es una tarea política de primer orden.

En este contexto, y como quiera que sea, el texto vale por su advertencia sistemática: no podemos abordar estos temas a partir de la búsqueda de un modelo mejor que otro, sino a partir de las nuevas relaciones políticas que están en nuestra historia y de las que están emergiendo de la nueva realidad. La “adecuación funcional” sobre la marcha, los “pasos institucionales prácticos” tal y como sugiere Nohlen, parecen ser el camino que seguirá nuestra discusión: creo que es pertinente y no deberíamos retrasarla.