

EN BUSCA DE UNA MAYORÍA ESTABLE

José WOLDENBERG

En materia política la agenda para abrirle paso al futuro ha cambiado de manera radical, y ese es quizá el primer reconocimiento que estamos obligados a asimilar.

A lo largo de veinte años (1977-1996) México centró buena parte de sus esfuerzos en dotarse de normas e instituciones que hicieran posible que la vía electoral fuera un campo abierto en el cual compitieran y convivieran las principales fuerzas políticas del país. Fue un esfuerzo en el que participaron diferentes gobiernos, partidos, militantes, organizaciones no gubernamentales, medios y, por supuesto, las autoridades electorales... y que llegó a buen puerto.

Hoy, México vive una cierta normalidad electoral. El país cuenta con un sistema de partidos fuertes y con arraigo, con un sistema electoral que garantiza contiendas legales, libres y equilibradas, y el mundo de la representación política es plural y, por supuesto, cambiante, conforme se van modificando los humores públicos. Las elecciones recurrentes son una escuela de democracia y los fenómenos de alternancia en todos los niveles y la convivencia de la diversidad en las instituciones estatales al parecer han llegado para quedarse.

Los retos fundamentales, entonces, no se encuentran ya en la “esfera electoral”. La colonización del Estado por parte de una pluralidad vigorosa está ahí, y ni la utopía conservadora más radical podrá exorcizar esa realidad. No obstante, esa realidad —la coexistencia de la diversidad política en las instituciones del Estado— genera nuevos problemas que debemos abordar con la misma dedicación y amplitud con que lo hicimos con los temas electorales.

La nueva agenda política ya no debe centrarse en los problemas de la expresión, recreación y representación de la pluralidad (agenda electoral), sino en los de la gobernabilidad democrática. Es decir, cómo inducir

que la pluralidad que invadió al Estado mexicano resulte productiva en una doble dimensión: que sea capaz de forjar las mayorías que requiere el funcionamiento del Poder Legislativo, y que sea capaz de atender los inmensos problemas del país. Todo parece indicar que lo segundo se encuentra condicionado por lo primero, es decir, que sin la existencia de mayorías institucionales que acompañen la gestión de gobierno difícilmente se logrará hacer avanzar políticas públicas productivas.

Repito. En los últimos años México logró lo que a muchos les parecía imposible: la inclusión, dentro del marco institucional, de las fuerzas políticas relevantes y su coexistencia pacífica. Esa invasión de la pluralidad de las instituciones del Estado es de por sí venturosa porque expresa de manera más fiel las pulsiones de la sociedad y porque ofrece a la variedad de partidos un espacio para recrearse. Pero ese proceso democratizador genera, como casi todo mundo lo reconoce, un nuevo tipo de problemas que pueden resumirse en el siguiente enunciado: la falta de una mayoría estable en el Legislativo que acompañe y apoye la gestión presidencial.

No parece ser un asunto de coyuntura porque en tres elecciones sucesivas (1997, 2000 y 2003) el partido del presidente no ha logrado convertirse en mayoría absoluta, primero en la Cámara de Diputados y luego en la de Senadores. Aunque eso podría cambiar, no parece probable. Tampoco se trata de un asunto menor, porque de la existencia de una mayoría estable en el Congreso depende en buena medida el desempeño de todo el sistema político.

El tema de la mayoría en el Congreso tiene sus nutrientes —es decir, no surge por generación espontánea— y un impacto diferente dependiendo del régimen político. Son el sistema de partidos y el electoral los que inciden directamente en la conformación del Legislativo, y es el régimen político el que puede ofrecer un cauce más o menos productivo a la coexistencia de la diversidad. Y aunque los tres están íntimamente ligados, sólo con fines analíticos vale la pena acercarse a ellos por separado.

I. EL SISTEMA DE PARTIDOS (SU NÚMERO)

Se trata de una “variable” más que importante. Bastaría con una caricatura que no lo es: ahí donde existe un solo partido, la mayoría legislativa es un hecho que preexiste a la propia “elección”. La URSS o la Espa-

ña de Franco, por sólo citar algunos de los sistemas de partido único de diferente signo ideológico, por supuesto que no tenían dificultad para construir mayoría. El problema era que la exclusión de todo partido distinto al oficial los convertía en la antítesis radical de la democracia.

Los sistemas bipartidistas, por definición, crean mayoría. No puede ser de otra manera. Uno de los dos tiene que ganar, y al hacerlo la mayoría es automática. Sin embargo, a partir de tres —si se trata de formaciones más o menos equilibradas— las cosas se complican. Resulta difícil que de las urnas salga una mayoría franca. De tal suerte que los sistemas multipartidistas, que expresan mejor la diversidad de corrientes políticas, suelen tener dificultades para forjar mayoría. No obstante, resulta muy difícil “manipular” esa variable pretendiendo que una reforma normativa destierre a alguna fuerza representativa. Porque una vez formados por la historia partidos implantados es difícil pretender exorcizarlos a través de la llamada “ingeniería constitucional” o “legal”.

En nuestro país, de vez en vez se escuchan voces clamando por elevar el porcentaje de votación para refrendar el registro e ingresar al Congreso. Esa medida que estrecharía la diversidad política, sin embargo, no lograría su objetivo porque por lo menos las tres grandes formaciones en torno a las cuales gira la vida política seguirán ahí, y el rompecabezas para la forja de una mayoría estable no se habrá alterado de manera sustantiva.

II. EL SISTEMA ELECTORAL

Las fórmulas a través de las cuales se lleva a cabo la elección y se traducen los votos en escaños impactan la conformación de los órganos legislativos. Se trata de un sistema interrelacionado con el de partidos y ambos suelen influirse. De manera esquemática se podría afirmar que los sistemas uninominales (es decir, donde se elige un representante por circunscripción territorial) tienden a favorecer a los partidos más grandes y a dejar sin representación a los partidos más chicos (salvo que éstos tengan una inserción regional fuerte). La ventaja de las fórmulas uninominales es que establecen una relación más estrecha entre los electores y el elegido, ya que los primeros votan no sólo unas siglas partidistas sino a una persona identificable. Su enorme desventaja es que tienden a sobre y subrepresentar a las diferentes corrientes políticas.

Los sistemas de representación proporcional, como su nombre lo indica, tienen la ventaja de hacer una traducción más exacta entre votos y escaños, y por ello reflejan de mejor manera la diversidad. En ese marco resulta más sencilla la reproducción del multipartidismo.

El nuestro es un sistema mixto que intenta conjugar las ventajas de las fórmulas uninominales y plurinominales. El 60% de la Cámara de Diputados se elige en distritos y el 40% a través de listas cuya función es modular los excesos de sobre y subrepresentación que podrían acarrear la sola existencia de la fórmula uninominal. Pero además, el diseño premia a la mayoría con un excedente de diputados en relación a sus votos que no puede ser mayor al 8%. Y ni aún así, en tres elecciones consecutivas, se ha logrado construir mayoría absoluta.

En este renglón, de manera recurrente suele insistirse en volver al formato uninominal, con lo cual se haría más fácil la emergencia de una mayoría absoluta. Ciertamente sería así. El quebranto estaría en otro lado: en que una mayoría relativa escasa se convirtiera en una mayoría absoluta que no reflejara con mediana claridad las preferencias de la sociedad.

III. RÉGIMEN POLÍTICO

Casi toda Europa vive en regímenes parlamentarios. América Latina y Estados Unidos tienen regímenes presidenciales. En los primeros el gobierno surge del Parlamento y se requiere, por lo regular, del respaldo de una mayoría absoluta de representantes. Entre nosotros el presidente y el Congreso surgen de procesos electorales simultáneos, pero independientes. En el parlamentarismo es necesario contar o construir una mayoría para edificar al gobierno. En México, primero se llega al gobierno y luego hay que descifrar la fórmula para construir una mayoría en el Congreso que apoye la gestión presidencial.

Quienes plantean como solución la segunda vuelta para la elección presidencial se equivocan en el diagnóstico y en la receta. Arribar a la presidencia con menos del 50% de los votos no representa un déficit de legitimidad (el caso del presidente Fox es elocuente). Tampoco será con recetas nostálgicas o con añoranzas del autoritarismo como se podrán afrontar los nuevos retos. El problema se encuentra en otro lado: en la falta de respaldo que el gobierno tiene en el Congreso. Por ello, y porque para gobernar se requiere de una mayoría estable en el Legislativo (y

cuando esa mayoría no surge de las urnas es necesario construirla) hay que pensar en una cirugía mayor. En esa dimensión —la del régimen político— quizá puedan encontrarse las claves para la necesaria gobernabilidad democrática.

Creo que estamos a tiempo de realizarla, porque en principio pueden ser beneficiarios cualesquiera de los partidos que se enfrentarán en el 2006. Es decir, dado que las próximas elecciones federales serán auténticas, dado que ganadores y perdedores no están definidos con antelación, dado que las fluctuaciones en los humores públicos pueden hacer triunfadores a unos u otros, parece que estamos en el momento adecuado para emprender un cambio mayor en el régimen político, capaz no sólo de co-bijar a la pluralidad política que invadió las instituciones estatales, sino de ofrecerle gobernabilidad a la nación. E insisto: ello es posible porque conviene a todos.

Para nadie es un descubrimiento que nuestra “ingeniería constitucional” original se alimentó del ejemplo de los Estados Unidos. ¿Resultaría impertinente ahora volver los ojos hacia Francia, Finlandia, Portugal, Austria, Islandia o Irlanda donde existen regímenes semipresidenciales?