

PLURALISMO POLÍTICO Y GOBERNABILIDAD*

Luis Carlos UGALDE

El objetivo central de las reformas institucionales es combinar pluralismo político con gobernabilidad. Ese es el asunto medular del país para los próximos años.

Si reflexionamos un poco, la discusión política que se ha tenido en los últimos veinticinco años, veremos que buena parte de ella se concentró en vías para estimular el pluralismo político, en vías para poder lograr la dispersión gradual del poder político entre ámbitos de gobierno, y para poder estimular la diversidad en los Congresos y en los poderes ejecutivos. La vía para estimular ese pluralismo fueron una serie de diversas reformas electorales, que podemos acotar entre 1977 y 1996.

Creo que la historia del país en materia de reformas electorales que han estimulado el pluralismo ha sido exitosa, y en ese sentido se ha cerrado un ciclo que ha logrado que el país vea reflejado con más nitidez en sus órganos de gobierno el pluralismo político que proviene de la sociedad. El Instituto Federal Electoral (IFE), en cuanto a las reformas electorales para el pluralismo, ha sido un actor muy importante.

Sin embargo, la segunda parte de la ecuación democrática requiere no solamente gobiernos plurales, sino gobiernos eficaces, y por lo tanto, la pregunta relevante para los próximos años es: ¿cómo mantener los niveles de pluralismo político y simultáneamente estimular los gobiernos eficaces? Es decir, responder al binomio que nos convoca este foro, ¿cómo lograr la gobernabilidad democrática?, ¿cómo combinar pluralismo político con gobernabilidad y con eficacia?

Quiero decir que en esta materia, en mi opinión, respecto de las reformas realizadas para modificar la gobernabilidad, es decir, la capacidad de los estados para generar políticas públicas, se mantiene casi intacto el

* Versión estenográfica.

diseño institucional. Podría decir que casi desde la Constitución de 1917 pocas reformas se han realizado para poder estimular mayor eficacia en los gobiernos y, por lo tanto, me parece que con el inicio del nuevo siglo este es el tema fundamental de la política mexicana.

Creo que poder lograr combinar pluralismo y gobernabilidad depende fundamentalmente de nuevas y mejores reglas más que de voluntades. Creo que depende de fortalecer a las instituciones y a las leyes más que de buenos deseos. En política creo que las reglas son tan importantes o más importantes que las voluntades. Sin reglas, en mi opinión, la política se vuelve un asunto de voluntarismo, sin reglas la democracia es rehén de la buena voluntad de los actores y creo que más que confiar en la buena voluntad de los actores, se debe confiar en el Estado de derecho y en la legalidad.

Creo, en el fondo, que la viabilidad del proyecto democrático del país depende de lograr esta combinación virtuosa entre un pluralismo político que ya se ha logrado y una gobernabilidad que estamos en vías de poder construir.

Para lograr esta combinación entre pluralismo y gobernabilidad creo que hay tres niveles diferenciados de reformas que es preciso distinguir a fin de poder ir avanzando en ellas. En un nivel más amplio y global está la reforma del sistema de gobierno; en un segundo nivel está la reforma electoral y en un tercer nivel está la reforma de los procedimientos de organización electoral y de la regulación de campañas políticas.

Permítanme comentar cada uno de estos tres tipos de reformas:

1) *Reforma del sistema del gobierno.* Creo que es el marco más amplio bajo el cual se organiza políticamente una sociedad y en este término hay básicamente dos tipos principales de sistemas de gobierno que son el sistema presidencial y el sistema parlamentario y todas las combinaciones que dan lugar a diversos híbridos entre ambos.

El objetivo de reformar el sistema de gobierno, como ha sido mencionado en los últimos años de manera exhaustiva, es estimular la cooperación entre poderes de gobierno y simultáneamente garantizar la rendición de cuentas mediante el equilibrio de poderes.

El argumento central, como se sabe, es que los sistemas presidenciales como el mexicano son rígidos, son rígidos para remover a quienes ocupan esos cargos y generan con frecuencia falta de coo-

peración entre el Ejecutivo y el Legislativo y, como ustedes saben, se ha usado el paradigma parlamentario como un mecanismo más flexible de cooperación. Sin embargo, creo que las condiciones histórico-políticas de México limitan y dificultan poder caminar en el sentido parlamentario y, por lo tanto, se han dado algunas respuestas de combinaciones de sistemas semipresidenciales, semiparlamentarios, con jefe de gabinete, entre otros, pero el tema central es que esta es la reforma más ambiciosa y macro para poder ir avanzando en el tema de la cooperación.

- 2) *Reformas en materia electoral*. El objetivo de las reformas en materia electoral es facilitar la construcción de mayorías en los poderes ejecutivos y legislativos a fin de estimular la eficacia de los gobiernos, por un lado, y también fomentar la representatividad de los órganos legislativos y de los poderes ejecutivos.

Creo que las reformas electorales, y aquí es muy importante desde un punto de vista semántico decir que su propósito central es modificar el sistema para transformar votos en asientos legislativos y en gobernantes electos. Si tomáramos en cuenta esta definición veríamos que las reformas electorales para modificar la manera como se transforman votos en asientos legislativos tuvo lugar, quizá, la más importante, en 1977, cuando se introduce el mecanismo de representación proporcional y posteriormente en 1996 cuando se introduce este sistema en el Senado de la República. Fuera de estos ámbitos para transformar la contabilidad de votos en asientos legislativos creo que no ha habido otro intento para ir al fondo del problema, que es cómo producir mayorías, como transformar votos en mayorías.

En los últimos años se ha discutido la conveniencia de evaluar el sistema de elección de mayoría relativa, de representación proporcional, de reconfiguración de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales del país y éste es el asunto medular de la reforma electoral.

- 3) *Reformas de procedimientos de organización electoral y regulación de campañas*. En este tercer nivel es donde se ha ubicado la discusión fundamental en los últimos meses y años en el Congreso.

No son temas que ataquen el problema de la gobernabilidad de manera directa, pero sí nos ayudan a atacar algunos de los problemas que se han observado en los últimos años, en términos de equi-

dad y de transparencia en la conducción de las elecciones y es un tema muy relevante pero, reitero, esto no va al fondo del problema central que nos convoca el día de hoy en la Cámara de Diputados y la Universidad Nacional, que es cómo lograr gobiernos eficaces.

Sin embargo, en este tema de la reforma de procedimientos de organización electoral, los temas que se han discutido y que creo que son muy relevantes, son el tema de la regulación de precampañas, el tema de reducir la duración de campañas electorales, el tema de regular el acceso de los partidos a los medios de comunicación, el tema de fortalecer la fiscalización a los partidos políticos y, finalmente, el tema de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos.

Creo que ubicar las diversas reformas político electorales que el país requiere en estos tres niveles, es muy útil para saber los niveles de factibilidad. Ciertamente, modificar el sistema de gobierno es una empresa política de dimensiones majestuosas, que requerirá tiempo para poder digerirse y adaptarla a los sistemas culturales que tiene el país.

En la segunda reforma, que es la reforma del sistema electoral, han existido pocas reformas en materia electoral en el último siglo, y creo que fortalecer o modificar eso requerirá amplios consensos.

En materia de reformas a los procedimientos electorales ha habido más reformas, aquí se ha avanzado mucho; sin embargo, el sistema de organización electoral y de regulación de campañas requiere algunos ajustes adicionales para poder garantizar la equidad en la contienda política.

Concluyo apuntando que la democracia es un instrumento para el buen gobierno, no es un fin en sí mismo, y creo que ahí se encuentra el dilema o la paradoja que estamos viviendo: una mayor experiencia democrática y una mayor insatisfacción con los gobiernos que emergen de esas democracias. Pero el problema no es con la democracia como un instrumento, sino con la incapacidad que seguimos teniendo para transformar ese instrumento democrático en buenos gobiernos y creo que la respuesta se encuentra en hacer reformas en estos tres ámbitos que he mencionado.

El IFE siempre será respetuoso de la soberanía del Congreso y contribuiremos a mejorar institucionalmente, mediante nuestra opinión técnica. Por ello, aquí quiero manifestar que en lo que concierna al IFE y en lo que podamos apoyar las labores de esta Honorable Cámara de Diputados, estamos a sus órdenes, como lo hemos estado en el pasado.