

PARTIDO DEL TRABAJO



**LA GOVERNABILIDAD Y LOS
LA GOVERNABILIDAD Y LOS
RIESGOS DE LA
RESTAURACIÓN
AUTORITARIA.**

5-AGOSTO-2005

5-AGOSTO-2005

Un lugar común en las páginas de Política mexicana es el señalamiento de las debilidades institucionales de nuestra joven democracia. El cambio en las reglas del juego del sistema electoral y, en especial, la ciudadanización del Instituto Federal Electoral no sólo ha permitido la celebración de comicios más competidos y creíbles, sino que, al abrir la puerta a una mayor pluralidad en los órganos representativos del Estado, ha implicado a su vez el debilitamiento de los cimientos que sostenían al presidencialismo autoritario. Sin un partido hegemónico encargado de la legitimación electoral del régimen y del control corporativo sobre las organizaciones sociales y sin la disciplinada supeditación de los Poderes Legislativo y Judicial a las directrices del Ejecutivo y de los gobiernos estatales al gobierno federal, el Presidente se vio privado de los instrumentos que antaño le permitieron erigirse en el centro de gravedad de la vida política nacional.

Producto de estas transformaciones, los

mecanismos tradicionales garantes de la gobernabilidad perdieron mucha de su eficacia. En el marco del presidencialismo autoritario, las capacidades de operación política, de liderazgo y de ejercicio de la autoridad por parte del titular del Poder Ejecutivo eran el insumo clave de la gobernabilidad. Hoy en día, en el contexto de los gobiernos divididos y de la práctica efectiva de la división de poderes, la gobernabilidad ya no depende en exclusiva de las capacidades políticas del Presidente. Se convierte en una responsabilidad compartida por una amplia gama de actores (Ejecutivo, Congreso, gobernadores, partidos políticos, etc.) y depende, en lo fundamental, de la capacidad de éstos para dialogar, negociar y alcanzar acuerdos. En otros términos, en paralelo al avance democrático, cabría esperar el tránsito de una modalidad autoritaria de gobernabilidad a otra de naturaleza democrática. El problema, sin embargo, consiste en que si bien dejó de ser políticamente factible la imposición unilateral de la voluntad del Presidente, no se construyeron los mecanismos institucionales

requeridos para incentivar la negociación civilizada y la construcción de acuerdos.

Vale la pena la precisión. En sentido estricto, México no se encuentra en una situación de ingobernabilidad. No obstante, sí padece importantes déficit en esta materia. Por un lado, ha sido imposible sacar adelante la agenda legislativa requerida por el programa de gobierno del presidente Fox, al tiempo que sus principales proyectos de inversión o han sido cancelados o han sido pospuestos o modificados. Por otro lado, los conflictos entre poderes del Estado y aun entre órdenes de gobierno se multiplican y dan lugar a controversias que, a su vez, dan cuenta fehaciente de las lagunas normativas e institucionales del sistema político. Los acuerdos han brillado por su ausencia y los incentivos provistos por el sistema político, lejos de facilitar la cooperación, han favorecido la obstrucción. La joven democracia mexicana, aunque ya es capaz de generar una representación que refleja la pluralidad de la nación, todavía no ha acreditado su capacidad de

gobierno.

Gobernabilidad y relevo presidencial

Las anteriores consideraciones evidencian su relevancia de cara al próximo relevo en la titularidad del Poder Ejecutivo federal. Si atendemos a la evolución mostrada por los resultados electorales en los comicios más recientes (los celebrados con posterioridad a la ciudadanización del IFE), se puede inferir que el mexicano tiende a conformarse como un sistema tripartidista con la participación marginal de otras fuerzas políticas de menor presencia. Así las cosas, ningún partido ha sido capaz de obtener la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Y todo indica que esta situación habrá de reeditarse en 2006.

Dada la ausencia de reglas del juego que favorezcan el acuerdo, el escenario que parece perfilarse es el del enfrentamiento constante

entre Ejecutivo y Legislativo y, por ende, el de la imposibilidad de pactar las grandes reformas requeridas para ampliar los cauces del desarrollo nacional. De ahí que la pregunta clave para quienes aspiran a ocupar la silla presidencial sea precisamente la relativa a cómo piensan gobernar, a cómo pretenden cumplir con las metas de un determinado programa de gobierno que, para llevarse a cabo, necesariamente implica el logro de acuerdos con un Congreso mayoritariamente opositor.

Lo preocupante es que, hasta el momento, la mayor parte de los precandidatos no ha hecho planteamientos claros respecto a la necesidad de una reforma del Estado dirigida a dotar al sistema político de las normas jurídicas y los mecanismos institucionales que, al incentivar la construcción de acuerdos, refuerce las capacidades de gobierno de nuestra incipiente democracia. Por el contrario, a juzgar por sus declaraciones expresas, los precandidatos parecen apostar a la posibilidad de restaurar, modernizándolas, algunas de las viejas fórmulas

de la gobernabilidad autoritaria. En los tres principales partidos prevalece la idea de que es deseable y posible la obtención de la presidencia y de la mayoría absoluta en el Congreso. En mayor o menor medida, todos aspiran a ejercer el poder presidencial a la vieja usanza, es decir, contando con la mayor parte posible de los recursos de la gobernabilidad autoritaria, en especial, los asociados con la disciplina del Poder Legislativo.

Por ejemplo, en tanto se ha señalado que el cumplimiento de 24 de los 50 compromisos asumidos por Andrés Manuel López Obrador no depende del Presidente sino del Congreso, el ex Jefe de Gobierno ha reiterado lo ya planteado por el presidente de su partido en el sentido de que se buscará que el PRD logre la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en el Senado. Así las cosas, los escenarios posibles podrían ser dos:

1. En caso de obtener la mayoría absoluta,

López Obrador intentaría reeditar el modelo de relación que estableció como Jefe de Gobierno con la Asamblea Legislativa, es decir, un modelo de subordinación del Congreso al Presidente. La gobernabilidad, en consecuencia, no sería el fruto de la construcción de mayorías, sino de la imposición de una mayoría (mayoriteo, según la jerga coloquial del sistema político mexicano).

2. En caso de no obtener la mayoría absoluta, la negociación sería indispensable. El riesgo consiste en que, desde la perspectiva de López Obrador, sus propuestas legislativas y presupuestales, por responder al verdadero interés de la gente, deberían ser aprobadas. Y esta idea conduce a la posibilidad de que, frente a un rechazo legislativo a una iniciativa presidencial, se cayese en la tentación de presionar plebiscitariamente a un Congreso insensible ante las necesidades de la gente.

Por su parte, en Acción Nacional, a pesar de que algunos precandidatos se han

pronunciado en favor de diversas reformas institucionales, existe por parte de la dirigencia del partido una posición contraria o, en el mejor de los casos, ambigua frente a la reforma del Estado. Para amplios sectores del panismo, el diseño de nuevas reglas del juego no forma parte de sus preocupaciones centrales. Más aún, la poco informada crítica presidencial a las propuestas de revisión del sistema presidencialista ilustran cómo se sigue apostando en favor de mayorías absolutas cada vez más difíciles de alcanzar y no en favor de una gobernabilidad democrática basada en la negociación y en la construcción de mayorías.

La propuesta madracista

También Roberto Madrazo añora la época dorada del presidencialismo autoritario. Al igual que el otro tabasqueño, el priista quiere ejercer el poder presidencial con el menor número posible de restricciones jurídicas e institucionales. Sin embargo, consciente de la dificultad que entraña

la obtención de la mayoría absoluta, el todavía presidente del PRI propuso la modificación de la llamada cláusula de gobernabilidad con el fin de que el próximo Presidente de la república pueda contar con la mayoría del Congreso de la Unión aun cuando su partido haya obtenido menos del 50 por ciento de los votos emitidos. Cinco días después (26 de julio), la diputada priista Martha Palafox anunció que la fracción parlamentaria del PRI impulsará durante el próximo periodo ordinario de sesiones la reforma del artículo 54 de la Constitución que establece el principio según el cual, para efectos de distribución de diputados plurinominales, se deberá cuidar que ningún partido obtenga un número de curules uninominales y plurinominales cuya suma exceda al 8 por ciento del porcentaje de votos obtenidos. El cambio propuesto apunta a introducir un sistema de distribución de curules plurinominales basado en el porcentaje de votos totales alcanzados, independientemente de si ello implica o no mayores grados de sobrerrepresentación.

La razón de fondo de esta propuesta se evidencia a partir de la observación de la evolución del número de curules obtenidas por el PRI.

A partir de 1988, cuando la Cámara se conformó de acuerdo con su actual estructura (300 diputados uninominales y 200 de representación proporcional), el PRI, si bien ha seguido siendo el partido que gana el mayor número de distritos uninominales, tiende a ganar cada vez menos distritos. En este contexto, el "techo" de sobrerrepresentación del 8 por ciento no es suficiente para lograr la mayoría absoluta. Por ejemplo, en la actual legislatura, con 37 por ciento del total de los votos, el PRI cuenta con una representación equivalente al 45 por ciento de las curules. De ahí la necesidad de no imponer límites a las posibilidades de sobrerrepresentación.

Cabe aclarar que esta reforma no asegura de manera automática la mayoría absoluta. Para

ello sería indispensable que el partido mayoritario rebasara, cuando menos, el 40 por ciento de los votos y resultara vencedor en el 60 por ciento de los distritos uninominales. No obstante, más allá de los ejercicios aritméticos que se pudieran realizar, lo cierto es que si reduce los requisitos a satisfacer para alcanzar la mayoría absoluta.

Esta propuesta, aunque diseñada en función de la aspiración del priismo a recuperar la presidencia y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, embona perfectamente bien con las pretensiones perredistas y panistas de obtener la mayoría absoluta y gobernar con menos restricciones. En este sentido, no sería del todo descabellado suponer una probable aprobación de esta iniciativa, pese a que, desde la perspectiva de la consolidación de un régimen auténticamente democrático, represente un paso atrás.

En efecto, se trata de una iniciativa poco democrática en virtud de dos consideraciones

principales. En primer lugar, el principio que, en el marco de una democracia representativa, debería guiar el proceso de asignación de diputados plurinominales es de la búsqueda de la correspondencia entre el porcentaje de votos totales obtenidos por un partido y el porcentaje de curules con que cuenta; el aliento a la sobrerrepresentación va en sentido contrario a este principio democrático. En segundo lugar, con la ampliación de las posibilidades de alcanzar la mayoría absoluta se busca, en realidad, contrarrestar el principio del equilibrio de poderes y la reinstauración de la capacidad presidencial de controlar la actividad legislativa de una fracción parlamentaria mayoritaria y disciplinada. Para decirlo con pocas palabras, este tipo de iniciativas busca evadir las complejidades de la gobernabilidad democrática (construcción de acuerdos) mediante la restauración del control legislativo, mecanismo típico de la gobernabilidad autoritaria.

En este escenario, México se iría

encaminado hacia la “modernización” de los mecanismos autoritarios del pasado. Ciertamente, tendríamos un régimen con un sistema electoral competido y creíble que, a su vez, seguiría dando lugar a una representación más plural y a la presencia de los diferentes partidos en los gobiernos locales. Con todo, la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, principio fundamental de todo régimen auténticamente democrático, sí se vería socavada. La prevalencia de la sobrerrepresentación y de la imposición de línea desde el Ejecutivo representan una amenaza cuyos efectos no se circunscribirían a la relación Ejecutivo-Legislativo, sino que también se expresarían en la injerencia abierta del Ejecutivo en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los miembros del Consejo General del IFE, del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del gobernador del Banco de México.

Reforma del Estado y gobernabilidad democrática

Acaso el problema más grave de la democracia mexicana sea que, como lo expresamos al principio de esta entrega, no ha sido capaz de acreditar su capacidad de gobierno. En esa medida, resulta clara la necesidad de un rediseño jurídico e institucional capaz de generar los incentivos necesarios para favorecer la construcción de acuerdos. Por definición, un sistema político gobernable y eficaz en su respuesta a las demandas ciudadanas presupone la construcción de mayorías estables. Sólo que, en el marco de un régimen democrático, la construcción de mayorías debe ser el producto de la negociación y del acuerdo y no de medidas como la sobrerrepresentación y/o la subordinación de una mayoría dócil a la voluntad del Presidente.

En este sentido, el reto es resolver la problemática de la gobernabilidad a través de métodos democráticos que, vale la pena reiterarlo, favorezcan la negociación y la

construcción de acuerdos. La reforma del Estado, en consecuencia, sigue siendo la más urgente y la más trascendente de nuestras asignaturas pendientes en el campo político; de ella depende el éxito o fracaso de nuestra transición democrática. De ahí, entonces, la pertinencia de señalar que, frente a las propuestas dirigidas a reforzar la capacidad de control del Ejecutivo sobre el Legislativo, cabría considerar algunas reformas alternativas cuya racionalidad resulta más congruente con la lógica democrática de la negociación y el acuerdo. A este respecto, destacan tres:

1. La reelección consecutiva de diputados y senadores, como mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía, de profesionalización y de garantía de continuidad del trabajo legislativo.

2. La distinción entre la figura del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, de tal suerte que haya un Presidente que, en su calidad de Jefe de

Estado, proponga al Congreso el nombramiento de un Jefe de Gabinete (que podría provenir del partido que haya quedado en segundo lugar) encargado de instrumentar un programa de gobierno previamente acordado con el Presidente.

3. El condicionamiento de las alianzas electorales a su conversión en alianzas de gobierno y/o legislativas.

Desde luego, estas reformas no agotan el tema de la reforma del Estado (que implicaría una revisión total del texto constitucional). Con todo, sí serían pieza clave para ampliar, en el corto plazo, los márgenes de gobernabilidad de la democracia mexicana.

Fuente: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C.



**UNIDAD NACIONAL
¡TODO EL PODER AL PUEBLO!**

1a Edición Diciembre 2005

ESTA EDICIÓN ES SUPERVISADA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO, UBICADA EN AV. CUAUHTÉMOC NO. 47 COL. ROMA, C.P. 06700, DELEG. CUAUHTÉMOC, MEXICO, D.F. Y CONSTA DE 3000 EJEMPLARES Y SE IMPRIMIERON CON CLAUDIA HERNÁNDEZ CORONA ESCUADRÓN 201 NÚM. 20 COL CRISTO REY DELEG. ÁLVARO OBREGÓN, MEXICO D.F. ESTA EDICIÓN SE TERMINO DE IMPRIMIR EL 6 DE DICIEMBRE DEL 2005.