

GOBERNABILIDAD VS. REPRESENTIVIDAD EN LOS PROCESOS ACTUALES DE REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO.

Patron Fernando.

Cita:

Patron Fernando (2010). *GOBERNABILIDAD VS. REPRESENTIVIDAD EN LOS PROCESOS ACTUALES DE REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/4>

Gobernabilidad vs. Representatividad en los procesos actuales de reforma política en México

Fernando Patrón Sánchez¹

¿Por qué buscar tantas puertas si con una basta para salir de cualquier lugar?

Los mexicanos llevamos más de tres décadas intentando dibujar salidas y proponiendo puertas para consolidar nuestro sistema político. Desde 1977 los procesos de reforma política han sido centrales en el diseño del sistema electoral, del sistema de partidos y del sistema de gobierno que tenemos hasta nuestros días. Las coordenadas en el debate han cambiado. Durante la transición a la democracia en la décadas ochenta y noventa los valores guía en los procesos de reforma eran la construcción del pluralismo y la representación. Ahora importa que los gobiernos democráticos gobiernen, es decir la eficacia del gobierno.

Es explicable el cambio valorativo pues son tan graves los problemas que abruma al gobierno y golpean al país, que es lógico preguntarse sobre la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos y sobre las condiciones a crear para que salgan de su parálisis e impotencia y estén en aptitud de conducir al país. Nuestra duda sobre la capacidad y eficacia del gobierno se basa en los serios problemas que se padecen en el campo de la seguridad, el crecimiento económico, el desarrollo social, la calidad del servicio público, la política exterior (...) y que no encuentran solución satisfactoria.

¹ Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra. Director del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno

¿Cómo conciliar actualmente los puntos divergentes de las distintas propuestas de reforma política para equilibrar la relación de poderes? Este documento aborda las principales propuestas de reforma política en México durante el 2010 encontrando puntos similares y divergentes que los diversos actores políticos han formulado. Asimismo, señala los riesgos de seguir aprobando reformas en aras de generar mayores espacios de gobernabilidad y construcción de mayorías pero en detrimento de la pluralidad política y la representación.

Propuestas de reforma política en México.

Equilibrio de poderes y negociación.

Me parece que el parlamentarismo moderno logra más fácilmente ese cometido que el régimen presidencial. En países que, como México, muestran un desarrollo político tan distinto del de Estados Unidos, el presidencialismo tiende hacia alguno de los extremos de esa gama de distribución de poder (la autocracia o la anarquía), y más difícilmente logra ubicarse y sostenerse en el punto de equilibrio democrático. Cuando el Ejecutivo cuenta con mayorías en el Congreso, logra concentrar un poder excesivo, lo que puede degenerar en una autocracia. Y en tanto el Ejecutivo tiene menos presencia en el Congreso (en un gobierno dividido o minoritario), la balanza tiende a irse al otro extremo, el de la parálisis que puede derivar en un conflicto de poderes (más que en un equilibrio entre ellos), a veces estallando en una crisis constitucional (como ha ocurrido en varios países latinoamericanos, y también en nuestra historia). Emilio Rabasa lo describió así: “El hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable... Pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura” (La Constitución y la dictadura, 1912).

La inexistencia de mayorías absolutas en ambas Cámaras hace tortuoso su funcionamiento y difíciles los acuerdos, y por ello surge la preocupación por cómo construir esa mayoría permanente que acompañe la gestión presidencial.

1. Reelección consecutiva de legisladores federales, locales, alcaldes, jefes delegacionales y miembros del ayuntamiento.

PRI-EJECUTIVO

La propuesta que realiza el Ejecutivo Federal respecto a la reelección tiene primordial orientación hacia el cargo de los legisladores, ya que los favorece al permitir su reelección hasta un máximo de 12 años con la condicional de esperar por lo menos un periodo para estar en posición de volver a ocupar el cargo. De tal forma que se procurara el equilibrio entre los beneficios de la elección consecutiva y los de rotación y renovación. Y en cuestiones de cada una de las entidades federativas, así como el Distrito Federal lo que se busca es que la restricción constitucional de que cada una determine la elección consecutiva tanto de legisladores locales como de presidentes municipales quede eliminada. Por su parte el PRI propone que en el caso de los diputados tanto locales como federales se les permita la reelección teniendo la posibilidad de estar en el cargo hasta por un periodo de 9 años. Y en el caso de los senadores la duración máxima sería de 12 años., lo cual implicaría la renovación por una sola ocasión.

2. Reducción del número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

EJECUTIVO-PRI-PRD

En cuanto a la integración de las Cámaras se mantienen 3 propuestas distintas, respecto a la iniciativa propuesta por el Ejecutivo se refiere a una reducción de la Cámara de Diputados quedando integrada por 240 diputados electos por mayoría relativa mientras que se dejarían

un total de 160 para representación proporcional. Mientras que la Cámara de Senadores sufriría una disminución a 92 escaños.

La propuesta realizada por el PRI consiste en modificar de la siguiente manera a la Cámara de Diputados: 300 de mayoría y 100 de representación proporcional en lista nacional dando un total de 400. La Cámara de Senadores tendría una composición 96 senadores respetando el siguiente principio: 2 de mayoría en fórmula de partido y 1 de primera minoría.

Una última propuesta, la del PRD la cual es que la Cámara de Diputados quedara conforma por 500 diputados, de los cuales 400 serían electos por representación proporcional pura, que serían asignados en 32 circunscripciones plurinominales y 100 en todo el territorio nacional. En el caso de la Cámara de Senadores se conformaría por 96 escaños de tal forma que tres serían los diputados por cada entidad federativa, convertidas en circunscripciones electorales plurinominales, restantes 32 senadurías serían asignadas a partir de una lista nacional.

3. Segunda vuelta electoral para la elección presidencial

EJECUTIVO

La propuesta que se tiene es que en caso de que alguno de los candidatos para Presidente de la República no alcanzara la mayoría absoluta del total del votos emitidos, se implementara el mecanismo de segunda vuelta la cual se programara de manera concurrente con los cargos legislativos federales.

4. Registro de Partidos Políticos. Incremento del porcentaje mínimo de votación nacional para conservar el registro

En la propuesta del Ejecutivo se plantea que el requerimiento del mínimo de porcentaje para poder obtener el registro nacional aumente de un 2% a un 4%, con la justificación de

que se garantice la representatividad de social de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, receptoras de recursos del erario y beneficiarias de otras prerrogativas para apoyar sus actividades.

5. Incorporación de Candidaturas Independientes para todos los cargos de elección popular.

La iniciativa propuesta por el Ejecutivo permite a los ciudadanos poder ser electos para cualquier puesto de elección popular, es decir sin el respaldo de un partido político, sin embargo deberá contar por lo menos con el 1% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por la demarcación correspondiente, para ser efectiva dicha candidatura.

A la par el PRD propone que para poder registrarse como candidato independiente este deberá de garantizar la aplicación de los recursos y que cumplan con las responsabilidades ya establecidas, de tal forma que pague una fianza que al cumplimiento de las responsabilidades se le regresara. Las candidaturas independientes serán para elección de presidente, diputados y senadores.

6. Iniciativa Ciudadana

La propuesta del ejecutivo en el tema de iniciativa ciudadana se hizo con el fin de reconocer el derecho que tienen los ciudadanos de la creación de leyes, sin embargo se requiere del respaldo de una decima de porcentaje del padrón electoral nacional. A diferencia de esta, el PRD propone que el respaldo sea del 1% de la lista nominal de electores.

7. Iniciativas de ley por parte de la Suprema corte de Justicia de la Nación

Para la procuración del equilibrio de los poderes el Ejecutivo propone que a la SCJN se le otorgue la atribución de presentar iniciativas de ley, exclusivamente en el ámbito de su competencia.

Sin embargo en la iniciativa del PRI se propone que se elimine la facultad que cuenta la SCJN de investigación en caso de la violación grave de las garantías individuales, trasladando esta facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

8. Veto parcial y total del Ejecutivo Federal sobre proyectos aprobados por parte del Congreso

En el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos el Ejecutivo plantea lo siguiente: que se le permita al Ejecutivo el publicar las partes del proyecto avaladas tanto por este como por el Congreso para la realización de las observaciones parciales, o en definitiva vetar totalmente dicho Presupuesto. Asimismo se establece que se requiere de las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados en el caso de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación fuese vetado en su totalidad y dicho veto no fuese superado por la mayoría correspondiente, continuará en vigor el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo Presupuesto.

SOBRE LA CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS.

La propuesta para resolverlos ha sido semejante en todos los casos: hay que hacer reformas, muchas reformas en el campo de la política, la economía, la sociedad. Desde hace años no hemos hablado más que de reformas: reforma fiscal, energética, laboral, económica, telecomunicaciones, pensionaria, educativa, judicial, policial, administrativa y, en la cumbre, la reforma política. Las reformas son la solución. Supuestamente remueven las causas de los efectos nocivos que pervierten la política, bloquean las potencialidades de

la economía, profundizan los males sociales, debilitan la conducción del gobierno. Si el enfoque es correcto, estamos entonces en un terrible gran lío, pues si los problemas se resuelven mediante las reformas y no somos capaces de hacerlas, la conclusión lógica y ominosa es que no podremos resolver ningún problema político, económico, social. Hemos tocado el fondo al descubrir que el problema de los problemas del país consiste en que el gobierno y la clase política son incapaces de resolver el problema fundamental de cómo hacer las reformas y, en consecuencia, son también incapaces de resolver los demás problemas económicos y sociales, que en el supuesto se resuelven mediante reformas. Si además la posibilidad de hacer las reformas se encuentra en el ámbito del Legislativo, en la relación entre Presidente y legisladores, hay que concentrar ahí toda la atención.

Al parecer se tiene ya la fórmula que supera la ineficacia de la clase política para hacer las reformas. La interpretación reciente y aplaudida señala que los problemas existen y se agudizan porque hemos caído en situación de ingobernabilidad, es decir, nos encontramos en una situación en que la capacidad de respuesta gubernamental ha sido rebasada por los problemas y no tiene modo de acotarlos, frenarlos, controlarlos, gobernarlos. La solución consiste entonces en reconstruir la gobernabilidad del país. Si de ingobernabilidad se trata, hay que crear gobernabilidad y ésta se logra dotando al gobierno con todas las capacidades requeridas para actuar, controlar, resolver los problemas y, en última instancia, para realizar las reformas requeridas que son la condición sin la cual no habría solución de los demás problemas. ¿Cuál es la capacidad que hace posible la existencia de un gobierno reformador y, en consecuencia, un gobierno eficaz que puede gobernar a México? La respuesta es sencilla y contundente: un gobierno de mayorías, un gobierno con mayorías parlamentarias. Un Presidente con mayoría en el Congreso. Nada de un Presidente que propone pero no dispone, sino un Presidente que dispone de una mayoría absoluta ganadora. Un

neopresidencialismo, cuyo carácter democrático será electoral más que gubernativo y que dará pie a considerarlo una paradójica democracia autoritaria.

La fórmula de la eficacia gubernativa mediante mayoría segura significa dos opciones: mayor sobrerrepresentación legislativa, eliminando el límite de los 8 puntos porcentuales por encima del porcentaje de la votación emitida, o restauración de la cuestionada cláusula de gobernabilidad, otorgando mayoría absoluta en las Cámaras al partido que obtenga el 35 por ciento o más de la votación. En este enfoque, el supuesto es que el gobierno democrático puede acreditar capacidad y eficacia directiva sólo a condición de que el Presidente disponga de una mayoría absoluta para llevar a cabo las reformas necesarias y urgentes del país sin sufrir los bloqueos y las distorsiones de las negociaciones chantajistas. Las oposiciones podrán mejorar aquí y allá las iniciativas de ley o de reforma constitucional mediante sus consideraciones y críticas, pero jamás alterar su sentido e impedir su aprobación.

El centro de dirección de la sociedad está en el Presidente que dispone de una mayoría legislativa alineada, dependiente, disciplinada, compacta. Se facilitan obviamente las decisiones directivas de reforma, pero dudo mucho que esas decisiones de aplanadora, como en los viejos tiempos, ahora con decoración democrática, vayan a arrojar resultados sostenidos, si las decisiones han sido impuestas más que pactadas. Para la eficacia del gobierno democrático se requieren mayorías, pero no artificiales, además de otros requisitos.

Si algo bueno pasó en el mundo de la representación en las últimas décadas es que México pudo ofrecer un espacio institucional a su diversidad política. Hoy ninguna corriente medianamente asentada está excluida de los Congresos. En esos espacios coexisten, se

pelean y se ponen de acuerdo los representantes de la pluralidad que es natural en un país masivo, contradictorio y desigual como México. Pero, claro, no hay bien que mal no genere. Y como siempre es más difícil forjar acuerdos entre organizaciones que tienen idearios diferentes que cuando uno se pone de acuerdo con uno mismo, surge y se reproduce una nostalgia por la eficacia que tenía el sistema de partido hegemónico: aquellos años en los cuales la voluntad del Presidente era la del Congreso, la de los medios, la de la Nación.

Otras propuestas que han surgido para estabilizar mayorías en la Cámara de Diputados son²: a) restablecer una mal llamada cláusula de gobernabilidad o b) "eliminar el límite de 8 puntos porcentuales a la sobrerrepresentación legislativa".

A) La cláusula de gobernabilidad daría al partido que lograra una mayoría relativa del 35 por ciento de los votos la mayoría absoluta de los escaños. Se trata de una disposición ingeniosa, pero absolutamente distorsionadora de la representación política. Porque con ella sucedería que una minoría, por mandato de ley, se convierte en mayoría, mientras las mayorías se transforman en minoría. Un partido con el 35 por ciento de los votos acabaría teniendo, por lo menos, el 51 por ciento de los diputados, mientras que el 65 por ciento de los votos no podrían tener más del 49 por ciento de los escaños. Fórmula sagaz, lástima que desfigure hasta extremos de caricatura un principio democrático fundamental: el de una cierta equivalencia entre votos y escaños.

Pero además nos podría llevar a situaciones absurdas. Supongamos que un partido obtiene el 37 por ciento de los votos y otro el 34. El primero tendría la mayoría absoluta de diputados (un premio de más de 13 puntos porcentuales) y el segundo acabaría con un

² Peña Nieto, Enrique, El Universal, primera página, 25 de Marzo de 2010, México

porcentaje de legisladores muy por debajo de 34. Pero aún hay más, como diría un clásico: la propuesta asume que el partido con mayor votación para la Cámara de Diputados siempre sería el del candidato presidencial ganador, pero no tiene por qué ser así. Si Andrés Manuel López Obrador hubiese ganado la Presidencia, el PAN, con la fórmula propuesta, habría obtenido la mayoría absoluta de las curules. (Bueno, también se les puede ocurrir que al votar por el candidato presidencial automáticamente se esté votando por los congresistas).

B) La eliminación del límite de 8 por ciento de sobrerrepresentación tiene problemas desde el enunciado. Para quienes aspiramos a una fórmula que traduzca de la manera más exacta votos en escaños esa cláusula no es un límite sino un premio a la mayoría. Pero además se olvida que desde siempre el sistema mixto mexicano intentó atemperar las desviaciones de sobre y sub representación de la fórmula uninominal.

En 1977 se incrementaron los uninominales a 300 y se creó una "pista" plurinomial de 100, y aquel partido que obtuviese más de 60 escaños uninominales no participaba en el reparto de los plurinominales. En aquel entonces sólo el PRI estaba en esa condición y la idea era que al menos el 25 por ciento de las curules fueran para partidos de la oposición. Luego, en 1986, cuando la Cámara creció a 500, se incrementaron los plurinominales a 200. Y su función siguió siendo la de atemperar las distorsiones que de manera natural acarrea la fórmula uninominal. Si bien se introdujo la llamada cláusula de gobernabilidad, la ley establecía que si el partido mayoritario lograba por la vía de los distritos un porcentaje de diputados superior al de su porcentaje de votación, ya no entraría al reparto de los diputados de lista. Sólo lo haría para ajustar su porcentaje de representantes al de sus sufragios. Fórmula que nos llevó a una representación proporcional cuando el partido mayoritario obtenía entre el 50 y el 70% de los votos. Fue en 1989-90 cuando se incorporó

un mínimo necesario para aplicar la cláusula de gobernabilidad: otorgaba al partido que hubiese obtenido por lo menos el 35 por ciento de los votos, el 50.1 por ciento de los escaños, y dos diputados más por cada punto porcentual por encima del 35. Fue removida por su flagrante artificialidad.

La discusión sobre la reforma institucional que ha sido objeto de debates, artículos, de iniciativas, desplegados y uno que otro despistado deslinde empieza a centrarse en puntos esenciales: reelección, referéndum, segunda vuelta y candidaturas independientes. Pero a partir de la llamada iniciativa Peña Nieto empieza el debate sobre lo deseable o no de mayorías presidenciales en el Congreso. Existen al menos tres caminos:

Primero, escoger entre un Congreso fiel reflejo del sentir político nacional o uno donde se generen mayorías entre tres fuerzas, como es el nuestro, es una disyuntiva polar: o se quieren mayorías o se quiere fiel representación proporcional. Ambas tienen ventajas e inconvenientes. La proporcionalidad perfecta como proponen el PRD y algunos analistas, inspirada en el modelo alemán, parece más democrática y sí permite la plena expresión de las minorías. Su desventaja es, como lo vemos en México, la parálisis. La generación de mayorías tiene la ventaja de la gobernabilidad y da al Presidente una mayoría al menos tres años para poner en práctica su programa. Su inconveniente radica en la sobrerrepresentación, que puede ser excesiva y con el riesgo de borrar minorías. Hay que optar:

Segundo, ni la proporcionalidad perfecta ni el sistema mayoritario son válidos para todos los países todo el tiempo. Depende de cada país en cada coyuntura. En Alemania la proporcionalidad perfecta ha funcionado porque ha existido un amplio consenso a lo largo de estos cinco años entre los principales partidos. En Francia, en los 80 cuando Mitterrand

la restableció, no dio resultados. Para México hoy me parece preferible el sistema mayoritario, eso no quiere decir que sea permanentemente idóneo, ni para este país ni para otros. La razón es que el país requiere de capacidad de decisión. Las mayorías se pueden lograr mediante segunda vuelta en las elecciones legislativas o eliminando el candado de sobrerrepresentación y/o restableciendo la cláusula de gobernabilidad o alineando las elecciones legislativas con las presidenciales -propuestas ya adelantas por Aguilar Camín y por mí. Todas tienen ventajas y desventajas. Todas logran más o menos el mismo objetivo.

Tercero, es la más importante y consiste en ubicar el momento del país. No comparto con quienes argumentan que ya tuvimos un sistema mayoritario bajo el PRI. Nunca existió un sistema mayoritario democrático, sí existió un sistema autoritario con mayorías automáticas e impuestas, y que nada tiene que ver con lo que se propone ahora. Otros argumentan que ya existe ese sistema mayoritario en los estados. También es falso. Si tomamos el caso del PRI, es cierto que en 12 de los estados donde gobierna posee mayoría absoluta en la legislatura local. Pero esas legislaturas carecen por completo del famoso "power of the purse": no recaudan ni asignan presupuesto. El dinero sustantivo viene todo del centro; y lo que no viene programado, los gobernadores lo reparten a su antojo. De tal suerte que ese sistema tampoco equivale a una democracia de mayorías donde el Congreso tiene dientes y poder.

Si México nunca ha vivido un sistema mayoritario democrático, tampoco jamás ha necesitado tanto de reformas económicas, sociales, culturales, políticas, educativas y de seguridad de la envergadura como las que se requieren hoy. El país tiene un gran futuro sólo con reformas de gran calado. Por eso, hoy en día, se necesita un sistema que dé al Presidente la posibilidad de aplicar el programa por el cual fue electo, y que puede ser rectificado en elecciones de medio periodo si así quieren los ciudadanos. Entiendo la

preferencia de otros por el empate tripartidista. No entiendo a quienes buscan conciliar ambos sistemas, ni a quienes evitan escoger entre ellos.