

¿Y el sistema de gobierno?

JOSÉ WOLDENBERG

Es posible que se modifiquen nuestros sistemas de partidos y electoral sin que cambie el sistema de gobierno?, o para decirlo de otra manera, ¿podemos construir un auténtico sistema de partidos y un sistema electoral competitivo y mantener la fórmula de gobierno intocada?

La respuesta que estas notas dan a las anteriores preguntas es *no*. Y ahora trataré de fundamentarla.

Nuestro sistema de partidos ha sufrido cambios notorios al igual que el sistema electoral, no obstante la fórmula de gobierno —aunque con algunas reformas— se ha mantenido básicamente petrificada.

Del sistema unipartidista al pluripartidista

El sistema partidista ha transitado de una fórmula prácticamente monopartidista a otra pluripartidista (aún asimétrica). Durante muchas décadas lo fundamental de la política fue procesado bajo el manto de una sola agrupación partidista, mientras a sus flancos existían formaciones políticas marginales o testimoniales.

No se trató de una casualidad sino de una construcción. Luego de la ola centrífuga que marcó al final de la etapa armada de la revolución, y que llevó a la formación de decenas, centenas, de partidos nacionales, regionales, estatales y hasta municipales, con la constitución del Partido Nacional Revolucionario en 1929 se invierte dicha tendencia y se inicia un proceso centralizador que en su momento fue ordenador e institucionalizador de la vida política nacional.

Militares, “hombres fuertes”, caudillos revolucionarios, políticos, etcétera, encuentran en el PRN una primera fórmula cívica para procesar sus intereses y una plataforma común para reproducir la abigarrada red de intereses y expectativas que puso en acto el movimiento armado. Con la conversión del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana, en 1938, se produce un giro muy profundo de esa misma tuerca. Al

incorporarse al partido las grandes organizaciones de masas (centrales obreras, campesinas y populares) y el ejército en pleno, se construye una especie de agrupación omniabaricante que deja un espacio muy estrecho para la emergencia y reproducción de otras opciones partidistas.

La conversión del PRM en Partido Revolucionario Institucional (1946) sigue ese mismo impulso, aunque el “sector militar” será desincorporado de la organización partidista. Es decir, durante muchos años, el PNR, PRM, PRI fueron partidos “casi únicos” mientras a sus flancos surgían y desaparecían esfuerzos alternativos.

No es el momento de explicar ese fenómeno pero basta señalar que la hegemonía de la ideología de la Revolución mexicana, el entramado de instituciones diseñadas para atender diversos reclamos sociales, el crecimiento económico que aunque concentrador de la riqueza y el ingreso posibilitaba un mejor nivel de vida a cada una de las nuevas generaciones, la alianza (desigual) entre “clase” gobernante y grandes agrupaciones de masas, etcétera, hicieron funcionar ese sistema al que Giovanni Sartori consideró como paradigma de los sistemas de partido hegemónico pragmático, es decir, aquel sistema no competitivo que sin embargo, por su ideología pragmática, jamás cometió los excesos de los sistemas autoritarios y totalitarios.

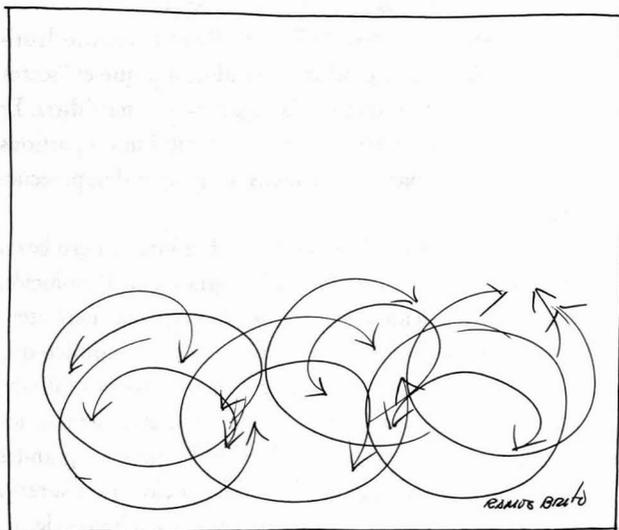
Pero ya para fines de los años sesentas parecía claro que el sistema de partido “casi único” era incapaz de cobijar a la pluralidad de sensibilidades y opciones que emergían de una sociedad cada vez más compleja y diferenciada. El movimiento estudiantil de 1968 en esta perspectiva puede ser pensando como la rebelión de los hijos de las capas medias que no se identifican, ni quieren hacerlo, con la fórmula tradicional del quehacer político. Los conductos verticales del PRI les resultan estrechos y buscan vías democráticas para expresar sus diagnósticos y necesidades.

Al 68 siguió una “apertura democrática” que consistió en una liberalización de los espacios en la prensa, donde

empezaron a aparecer cada vez más comentarios e indagaciones críticas. No obstante, en términos de la reforma al sistema de partidos, la piedra de toque se encuentra en la reforma electoral de 1977.

Al movimiento estudiantil de 1968 lo siguieron conflictos en muy diversas universidades, una ola de insurgencia sindical que pretendía fundar o recuperar los espacios para la expresión de los reclamos obreros, innumerables invasiones de tierra y la multiplicación de las organizaciones campesinas distintas a las oficiales, el surgimiento de nuevas publicaciones y la creación de agrupaciones políticas, junto a una guerrilla urbana y otra campesina, que expresaban, en un conjunto bastante contradictorio, la necesidad de conductos nuevos para el quehacer político.

Esa conflictividad creciente se traducía, sin embargo, en un sistema partidista cerrado, prácticamente desconectado de los conflictos en curso. Así, mientras las tensiones políticas crecían, las elecciones de 1976 se realizaron con un solo candidato a la Presidencia de la República. El candidato del PRI fue apoyado también por los partidos Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana, mientras el PAN, sumido en



una crisis interna, era incapaz de postular a candidato alguno. El Partido Comunista, marginado del mundo institucional, postuló entonces la candidatura de Valentín Campa, para subrayar su existencia y la artificialidad de las normas legales que lo mantenían segregado del mundo legal.

Fue por todo ello que la reforma electoral de 1977 abrió cauce para la incorporación de opciones políticas a las que hasta entonces se les mantenía artificialmente marginadas y del mismo modo remodeló la fórmula tradicional de integración de la Cámara de Diputados para inyectar los vientos de pluralismo a la llamada cámara baja. Se trató en su momento de una reforma preventiva que intentaba liberalizar las relaciones políticas y distensar el escenario pero que se convirtió en la piedra fundadora de un proceso que paulatinamente se convierte en alud.

La incorporación de nuevos partidos políticos, más el fortalecimiento de algunas de las ofertas tradicionales, desencadenó un proceso que parece ser imparable. Un proceso cuyo acicate fundamental es la diferenciación de la sociedad que se traduce en una diferenciación del voto y que va forjando referentes electorales cada vez más fuertes y arraigados.

De tal suerte que luego de algunos años nos encontramos con un sistema de partidos muy distinto de aquel unipartidista, ya que a lo largo y ancho del territorio nacional se hace evidente la fuerza (desigual, por supuesto) de otras opciones partidistas.

De las elecciones sin competencia a las elecciones competidas

Las transformaciones en el sistema de partidos fueron modificando la significación misma de los procesos electorales, que pasaron de ser momentos rituales a momentos cada vez más marcados por la competencia. A su vez, la mecánica electoral ha venido fortaleciendo la necesidad de un sistema de partidos digno de tal nombre.

Durante años se cumplió puntualmente con el expediente electoral como forma de legitimación del poder público. Nunca los comicios fueron suspendidos y su celebración fue regular y puntual. No obstante, los mismos, dado el sistema de partidos, fueron más expedientes formales que auténticas contiendas por los puestos ejecutivos y legislativos.

Los ganadores y los perdedores estaban definidos de antemano y el momento clave del proceso más que el electoral era el del "destape" de los candidatos, luego de lo cual se cumplía con la fórmula de la campaña que funcionaba como momento para la forja de acuerdos y compromisos. Buena parte de nuestra mitología electoral subraya y se detiene más en el momento de la designación del candidato del partido oficial que en el día en que los electores asisten a las urnas. Y no resulta extraño. Muchas décadas vieron cómo el momento que generaba tensión y pasión era el del "destape", luego del cual lo demás era "chiflar y cocer".

No obstante, poco a poco, el proceso diferenciador del voto, fruto de un proceso de diferenciación social que incluye el desgaste de la omnipotencia de la ideología de la Revolución mexicana y la emergencia de otros referentes ideológicos, fue creando y fortaleciendo polos partidistas distintos del oficial, hasta convertir las elecciones en fórmulas cada vez más competidas.

Indicadores de este proceso existen muchos pero basta transcribir los porcentajes de los ganadores en elecciones presidenciales para observar con claridad el trayecto.

1970: Luis Echeverría, 84.63%

1976: José López Portillo, 100%

1982: Miguel de la Madrid, 70.99%

1988: Carlos Salinas de Gortari, 50.74%

1994: Ernesto Zedillo, 48.77%

Estamos hablando de porcentajes nacionales pero cuando se observa el mapa electoral por regiones (estados y municipios) se ve un escenario cada vez más competido. Si entre 1929 y 1989 el PRI no perdió ninguna gobernatura, si hasta 1988 ninguna senaduría, en los últimos años políticos de extracción panista han ocupado la gobernatura de cuatro estados. Y tanto el FDN (que dio lugar al PRD) como el PAN alcanzaron triunfos en las elecciones para senadores.

Las condiciones en las que transcurre la competencia electoral siguen siendo marcadamente desiguales, con flagrantes ventajas para el PRI (pensemos en los recursos financieros o en el comportamiento de la televisión), pero lo cierto es que las elecciones rutinarias cada vez son las menos, mientras que la competencia se multiplica elección tras elección.

Así como al hablar del sistema de partidos encontramos un tránsito de un sistema de partido "casi único" a otro (germinal) de partidos, en el terreno electoral pasamos paulatinamente de la no competencia al incremento de la competitividad.

¿Continuidad o cambio en el sistema de gobierno?

Es la pluralidad política en acto la que explica en última instancia los cambios que han sufrido los sistemas de partidos y electoral y que ha dejado su impronta en toda la política nacional. Y dado que resulta impensable (por lo menos para mí) que esa tendencia pueda ser cancelada o revertida, entonces parece necesario pensar en el impacto que tienen y tendrán elecciones cada vez más competidas, con su cauda de alternancia, de oscilaciones en la votación de las diferentes ofertas, de eventual inexistencia de mayoría absoluta.

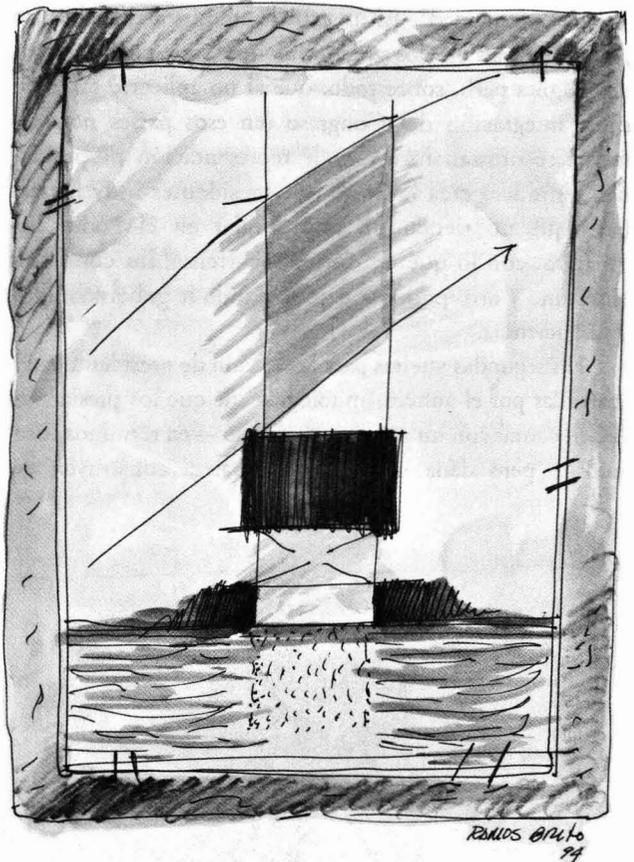
Hasta hoy, bajo el esquema republicano, democrático, federal y representativo que consagra la Constitución, existió un bloque político que en todo momento fue mayoría en todos los espacios del aparato estatal. El ejecutivo y el Congreso en sus dos cámaras estuvieron en manos de políticos que emergieron de las filas de una sola agrupación partidista; no obstante, paulatinamente esa realidad está siendo erosionada.

Mientras las disposiciones fundamentales en materia de elección del ejecutivo Federal y de los ejecutivos de los estados no ha variado ni un ápice, las normas que tienen que ver con la integración de las cámaras federales, los congresos locales y los ayuntamientos sí han sufrido modificaciones, aunque manteniendo una serie de candados cuya reserva fundamental es la necesidad —se dice y escribe— de forjar mayorías absolutas aunque ningún partido obtenga, por sí mismo, la mayoría absoluta de los votos. Expliquémonos.

En nuestro país el mando del Poder Ejecutivo se le otorga a una sola persona, y el presidente de la República es elegido a través de una elección universal, secreta y directa, y puede serlo —según la Constitución— con la mayoría relativa de los votos. Es decir, no se requiere de la mayoría absoluta (50% más uno) de los sufragios para ser presidente.

Se trata de un "juego" donde todo es para el ganador, y los derrotados, en el nivel ejecutivo, lo pierden todo.

La Cámara de Diputados, la primera que recibió los vientos del pluralismo y en la cual se experimentó con la conjunción de diferentes fuerzas políticas, mantiene, sin embargo, una fórmula de integración que en los escenarios más probables acabará por sobrerrepresentar a la mayoría y subrepresentar a las minorías, de tal suerte que la mayoría relativa de votos (menos de 50%) acabará teniendo más de la mayoría absoluta de los asientos. No se trata de una mera especulación. En las elecciones federales de 1994 fuimos testigos de cómo el PRI con 48.62% de los votos obtuvo 60% de los escaños. En diferen-



tes ejercicios estadísticos realizados aparece la constatación de que un partido que obtenga entre 45% y 60% de los votos siempre acabará por tener 60% de los diputados.

En el Senado, la fórmula de tres senadores para la mayoría de cada estado y uno para la primera minoría tendrá también el efecto de sobrerrepresentar a la mayoría y subrepresentar a las minorías.

Con un esquema como éste, que dentro de ciertos rangos garantiza una mayoría absoluta cómoda para la primera fuerza, ¿por qué deben existir problemas? se preguntará alguien. Porque es un esquema que artificialmente construye esa mayoría en las instituciones estatales.

¿Pensamos por un instante en qué sucederá en una elección federal en la cual ninguno de los partidos obtenga más

de la mitad de los votos efectivos y que, sin embargo, acabe teniendo mayoría absoluta en ambas cámaras y la titularidad del poder ejecutivo?, ¿cuál será la reacción de las minorías —que juntas pueden tener más votos que la mayoría— ante esa forma de traducir la realidad comicial en realidad institucional?

Las preguntas que hacemos no resultan de una mera preocupación académica. En las dos últimas contiendas presidenciales esa realidad estuvo a punto de cristalizarse. Así que más vale hacerse cargo de ella y no cerrar los ojos.

En algunos países de América Latina se acude hoy a una segunda vuelta de votación cuando ninguno de los candidatos a la Presidencia obtiene la mayoría absoluta de los votos. Se trata, sin embargo, de un remedio peor que la “enfermedad”. Es un expediente que artificialmente polariza al país en dos grandes bloques, que crea coaliciones frágiles pero, sobre todo, que al no aplicarse también en la integración del Congreso (en esos países normalmente se utilizan fórmulas de representación proporcional), entonces crea la ilusión de presidentes muy fuertes pero que no tienen un aval similar en el Poder Legislativo, con lo que, en forma recurrente, los conflictos entre uno y otro poder acaban minando la gobernabilidad y la eficiencia.

Las segundas vueltas para la elección de presidente están marcadas por el anhelo “mitológico” de que los presidentes deben contar con un apoyo mayoritario —en términos absolutos— pero dada su propia naturaleza construyen esa

mayoría para un momento que difícilmente puede seguir manteniéndose una vez que los comicios finalizan.

En lo que se refiere al legislativo, asumir la necesidad de que los votos se traduzcan de la manera más fiel posible en escaños parece una necesidad. Cada fuerza política debe tener —en la Cámara de Diputados— tantos representantes como lo indique su porcentaje de votos. Un sistema mixto como el nuestro, bien podría arrojar resultados de integración proporcionales si se asume con claridad que los diputados plurinominales sirvan para corregir las tendencias a la sobre y la subrepresentación que arroja la fórmula uninominal.

Manteniendo el mismo número de senadores por entidad, igualmente se podría inyectar el criterio de reparto proporcional por cada entidad, de tal suerte que cada estado estuviese representado por una composición de senadores similar al del monto de votos de las fuerzas políticas más relevantes.

No obstante, elegir a un presidente que eventualmente puede serlo por mayoría relativa de votos y llegar a la estricta proporcionalidad por lo menos en la Cámara de Diputados, en efecto, puede llevarnos a graves problemas de gobernabilidad. Al carecer de los votos suficientes, el Ejecutivo podría ver bloqueadas muchas de sus iniciativas relevantes (pensemos en la Ley de Ingresos y el presupuesto) de manera reiterada, abriendo una auténtica “crisis de gobierno”.

Ése es el temor que ha movido hasta el momento el diseño de nuestras fórmulas de integración del Legislativo. La preocupación es pertinente pero la “solución” no lo es tanto porque la misma, al construir mayorías absolutas de forma artificial, puede eventualmente conducir a una crisis mucho mayor de la que trata de evitar.

¿Entonces? Creo que es posible salir de ese laberinto si asumimos alguna “receta” de los regímenes parlamentarios y se la inyectamos a nuestro régimen presidencial. Ese expediente sería el del gabinete presidencial aprobado por la Cámara de Diputados, de tal suerte que si un presidente y su partido ganan la mayoría absoluta de los votos y con ello la misma mayoría de escaños, el presidente no tendrá problemas para hacer aprobar un gabinete monocolor. No obstante, si el presidente y su partido no tienen la mayoría absoluta de los votos ni de escaños, entonces se verá obligado a construir un bloque legislativo bi o tricolor, capaz de sustentar su gestión, y el primer paso será la negociación de un gabinete de coalición.

Dada nuestra tradición presidencialista una propuesta así puede sonar a herejía. No obstante, y más allá de la “receta” específica, lo que no parece tener vuelta de regreso es la diferenciación del voto y la representación, lo que demanda fórmulas de integración de los órganos del Estado que se hagan cargo de la eventualidad —nada lejana— de que ninguna de las fuerzas contendientes logre por sí misma la mayoría de los sufragios. Y si ello sucede lo mejor es contar con dispositivos legales que claramente induzcan a la conformación de gobiernos de coalición. ♦

