

VIABILIDAD A LA DEMOCRACIA*

Leo ZUCKERMAN

Trataré tres temas a lo largo de estas líneas: el primero se refiere a para qué estamos aquí, para qué hacemos audiencias públicas acerca del tema de la gobernabilidad democrática, cuál es el problema inherente a lo que estamos discutiendo el día de hoy; en segundo lugar, qué soluciones podría haber en este problema, y en tercer lugar, confesar un poco mi escepticismo de que pueda haber soluciones reales a esto, porque creo que estamos en una trampa, a la que llamo la trampa del cambio.

Si me permiten, paso al primer punto, que es el problema que existe. Bueno, la verdad es que apenas estamos comenzando en estas épocas democráticas y ya estamos muy preocupados por fracasar, es como si nos casáramos y desde el primer momento de nuestro matrimonio estuviéramos pensando y diciéndole a nuestro cónyuge que las cosas no están funcionando, que tenemos que cambiar.

En ese sentido la pregunta es ¿cuál es la probabilidad hoy por hoy de que la democracia en México fracase? La respuesta, aunque no lo crean tengo una respuesta precisa, es 7.38%.

¿De dónde viene este número práctico? Bueno, este número concreto viene de un estudio de un politólogo, una de las personas que más respeto, un politólogo norteamericano que se llama Dam Javorski, que junto con algunos colegas de la Universidad de Nueva York escribió un libro titulado “democracia y desarrollo”, publicado en el año 2000 en donde estudian 135 países, que entre 1950 y 1990 transitaron a la democracia, algunos de los cuales no lograron sostenerse como democracia y regresaron al autoritarismo.

Bueno, el vasto trabajo teórico y empírico de Javorski y compañía nos dan hallazgos muy interesantes para el caso de México. En primer lugar

* Versión estenográfica.

los autores comprueban empíricamente que (bueno, siendo académico tengo ese sesgo, a mí me gusta comprobar empíricamente las hipótesis) la ausencia de un partido mayoritario en el Poder Legislativo tiene un fuerte impacto en la estabilidad de las democracias presidenciales.

Cuando un partido no controla la cámara baja, el régimen presidencialista se vuelve inestable. Pero la historia no termina ahí, la situación más vulnerable, la más inestable para una democracia presidencial como la nuestra, es cuando el partido que tiene más representación en una cámara, tiene entre un tercio y la mitad de los escaños, como ocurre precisamente en México.

Bajo estas condiciones, dice el estudio de Javorski, hay una probabilidad de que la democracia termine y regrese el autoritarismo de 7.38%.

La cuestión es, tampoco suena tan alta, que tenemos casi el 92% de posibilidades de tener éxito. Sí, pero la mala noticia, y esto lo quiero subrayar, es que esta tasa es la más alta —lo quiero subrayar— es la más alta de todos los arreglos institucionales posibles que hay en regímenes presidenciales o parlamentarios. En otras palabras, con el actual arreglo institucional tenemos la probabilidad más alta de de fracasar, que hay en todos los regímenes que existen de acuerdo a este estudio de Javorski.

¿A qué se debe esto? Se puede argumentar que la oposición puede lograr una coalición, por ejemplo si se juntaran el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) hoy por hoy para pasar una ley que luego el presidente puede vetar.

Para superar el voto presidencial, el veto presidencial, perdón, la legislatura debe tener dos terceras partes del voto, lo cual no puede conseguir porque el partido del presidente, en este caso el Partido Acción Nacional (PAN) en el Senado tiene más de un tercio de las curules.

El resultado es lo que llamamos los politólogos la parálisis gubernamental o el bloque en donde el gobierno se inmoviliza y prevalece el *status quo*. Es decir, en esta condición lo que prevalece es un gobierno conservador.

Sin embargo, lo que sugiere el trabajo del grupo de Javorski es que la inestabilidad de este tipo de régimen no se debe tanto al bloque como a la dificultad de formar coaliciones legislativas al haber dos o tres partidos con similar fuerza, como es en el caso de México.

Los autores reconocen, sin embargo, que hay poca literatura teórica y empírica al respecto, algo que tendremos que trabajar, por supuesto, desde la academia.

El trabajo científico, este trabajo científico de Javorski, nos debe de preocupar seriamente. Efectivamente, estamos comenzando con la democracia y estamos comenzando con la mayor probabilidad posible de fracasar de todos los arreglos institucionales posibles que estudia Javorski.

Por lo tanto he aquí que estamos urgentemente revisando las reformas institucionales que necesita el país, para darle mayor gobernabilidad a nuestro sistema, lo que implica reformar la Constitución.

Paso al segundo tema. Ya sabemos, ahí está el problema. No tenemos que dormirnos en nuestros laureles. Qué bueno que hoy vivamos en la democracia, pero tenemos que darle viabilidad a esta democracia.

¿Cómo podemos hacerlo?, ¿cuál es el menú de solución? Creo que existe un gran consenso de qué hay que cambiar respecto a nuestro régimen político. En estas audiencias creo que ningún expositor ha dicho que lo que tenemos que hacer, que lo que está bien es quedarnos con lo que tenemos. No sé si aquí están los relatores. Considero que no hay nadie que haya dicho: no, lo que tenemos está bien, ya ni le muevas. Creo que hay un consenso de que efectivamente tenemos que cambiar.

La pregunta, por supuesto, más relevante es qué cambiar. Y la respuesta, desgraciadamente no es sencilla. Puede ir desde cambios muy pequeños, muy particulares hasta cambios muy radicales de cambio de régimen, como se ha dicho aquí, a regímenes semipresidenciales o semiparlamentarios o de plano parlamentarios.

Mencionaré algunas opciones, diez para ser concreto, del menú, porque esto es como un menú. Aquí se ha mencionado mucho al profesor Sartori. El profesor Sartori en su libro *Ingeniería constitucional* precisamente lo dice, hay muchos arreglos institucionales posibles.

- Permitir la reelección inmediata consecutiva de los legisladores y de los presidentes municipales. Ahí está esa idea. Se ha hablado mucho al respecto.
- Eliminar los diputados y senadores plurinominales. Por supuesto no les gusta mucho a los perredistas, porque los perredistas como partido, o sea, desaparecer la representación proporcional y quedarse con un sistema de mayoría simple implica un bipartidismo, bipartidismo que en México, muy probablemente, sería entre el PRI y el PAN, y el PRD quedaría como un partido marginal. Un partido, como son los liberales, el Partido Liberal en la Gran Bretaña.

- Ampliar los periodos ordinarios de sesiones en las cámaras federales. También Felipe Calderón ha hablado de eso. Creo que también es ridículo que el Congreso se reúna 42% del tiempo del año para estar en periodo ordinario.
- Compactar los calendarios electorales. Es ridículo el calendario electoral que tenemos. Los partidos todo el tiempo están compitiendo. Hay muchos incentivos para la competencia y muy pocos incentivos para la cooperación. Si, por ejemplo, en este año nada más hay diez elecciones. Todo mundo dice: es que éste es año electoral, no se va a poder sacar nada en la Cámara. A mí que me digan qué año no es electoral ya en México. Todos los años han sido ya electorales. Entonces habría que compactar esos calendarios electorales.
- Que el amparo tenga efectos generales, y no sólo los particulares para el que se le otorga. Esto, por supuesto, beneficiaría y fortalecería mucho la revisión del Poder Judicial sobre la constitucionalidad de las leyes.
- Establecer la segunda vuelta presidencial. También se ha hablado mucho en este foro sobre esto.
- Establecer el referéndum popular, que es una manera que tiene el presidente de saltarse al Congreso. Si el Congreso no funciona, entonces lo mando a referéndum popular para tratar de que salga la ley.
- La *guillotina* francesa. La famosa guillotina, que si el Congreso no legisla, entonces entra en directo la propuesta del presidente; o bien los vetos parciales que puede efectuar el Ejecutivo sobre leyes que mande el Legislativo.
- O, de plano, como sucede en Argentina, el poder de decreto que tiene el Ejecutivo, en caso de que el Legislativo no se ponga de acuerdo, el presidente puede sacar una ley que tiene cierta temporalidad.

Estos son cambios particulares, pero también podría haber cambios más radicales, que podrían apuntar, como aquí se ha dicho, a de plano cambiar, quitar este régimen presidencial, que en la academia lo hemos visto. El único régimen presidencial que ha funcionado a lo largo de los años es el norteamericano, todos los demás regimenes presidenciales, sobre todo, en América Latina han tenido terribles problemas de gobernabilidad y representatividad.

Francia hizo el cambio, y se nos olvida de la IV a la V República precisamente a un régimen semipresidencial, sí pero ellos venían un régimen parlamentario que tampoco funcionaba.

La pregunta o reto es ¿cómo lograr, como lo dijo Felipe Calderón, que las coaliciones electorales se conviertan en coaliciones de gobierno?

Un tema que me preocupa en este sentido de los cambios radicales es seguir las recetas de Sartori, tengo que confesar conozco bien al profesor Sartori, fue mi maestro, tuvimos varias discusiones al respecto, pero creo que venir a decir, con todo respeto, que ya lo dice Sartori, es como lo que hicieron los constitucionalistas en el siglo XIX de copiarse el régimen norteamericano y creer que eso va a funcionar en México. No, no creo en eso, los mexicanos tenemos que empezar a discutir entre nosotros qué es lo que nos conviene para tratar de equilibrar dos grandes variables: la gobernabilidad y la representatividad.

Hablamos mucho de gobernabilidad, pero no podemos dejar a un lado la representatividad; también la gente en México no está siendo representada por sus representantes, eso lo dice cualquier encuesta y eso también se tiene que tomar en cuenta, porque no es posible que la gente se sienta totalmente ajena a los legisladores que supuestamente la representan.

Bueno, término con la trampa del cambio, con el tercer asunto. A mí no me queda duda que tenemos que cambiar el régimen político para fortalecer nuestra democracia, es difícil continuar con lo que tenemos y los estudios empíricos, como los que mencionaba, así lo demuestran. Esto todos lo sabemos, aquí estamos, aquí estamos reunidos para discutir eso.

La pregunta es: ¿por qué no se hace nada? O sea, ya sabemos y lo venimos discutiendo desde hace mucho tiempo que tenemos que cambiar, la pregunta es: ¿por qué no hacemos nada al respecto? Porque estamos en una trampa.

Para cambiar la Constitución necesitamos dos tercios de la Cámara de Diputados, dos tercios de la Cámara de Senadores y la aprobación de dieciséis legislaturas locales.

Sabemos que por los incentivos que se tienen hoy en día en nuestro sistema quien controla las legislaturas, por lo menos federales, son los partidos políticos, es decir, ningún diputado o pocos diputados se atreven a ir en contra de lo que piensa su partido, porque saben que su siguiente chamba o su siguiente trabajo político depende de qué tan bien o qué tan mal estén con su partido.

De hecho, los pocos que se han atrevido a desafiar a sus partidos, muchos de ellos han sido defenestrados aquí mismo en esta Cámara.

Entonces, los partidos son los que hoy por hoy tienen el poder en México y lo que le estamos pidiendo a los partidos es que se quiten ese poder para cambiarlo y para darle el poder, por ejemplo, regresarlo en el caso de que hubiera reelección inmediata consecutiva de los legisladores a los ciudadanos que votarían si ese diputado o ese senador se merece regresar a la legislatura. Entonces, lo que le estamos pidiendo a los partidos que tienen el poder es que se quiten el poder.

No conozco a alguien que tenga el poder y que se quiera quitar el poder por quitárselo, porque considera que es una buena idea. Generalmente los partidos no funcionan así, racionalmente no lo van a hacer.

Como tampoco han hecho otras reformas valiosas y necesarias al país como la reforma electoral (una de ellas la ha presentado el diputado Camacho, junto con los diputados Zebadúa y Aguilar) que ahí está enlatada durmiendo el justo, el sueño de los justos en algún lugar de este Palacio Legislativo.

No quieren, los partidos no van a cambiar, eso me parece claro.

Celebro que se hagan estas reuniones, un tanto catárticas, para que vengamos a decir lo que ya sabemos, que se necesita cambiar y que hay muchas opciones para mejorar nuestro sistema. Sin embargo, creo también que como siempre esta audiencia no pasará de ser una audiencia benevolente que no tendrá consecuencias reales.

La pregunta que yo me hago es: ¿qué tiene que pasar para que los diputados y senadores reaccionen y hagan una reforma, por lo menos electoral, que ahí tienen archivada?, ¿acaso tiene que haber una crisis económica o violencia política para que se animen a hacerlo? Nuestra historia demuestra generalmente que así reaccionan nuestros políticos, que se tapa el pozo cuando se ahoga el niño.

Por eso quiero hacer, y con esto concluyo, mi única propuesta en esta audiencia pública: propongo que hagamos otra audiencia pública en donde participen única y exclusivamente los 500 diputados y 128 senadores de la República, y que vengan acá y en menos de diez minutos nos contesten la siguiente pregunta: gobernabilidad democrática, ¿hasta cuándo vamos a tener una reforma?