

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Javier CORRAL

La falta de correspondencia entre ley y realidad ha sido un problema constitucional serio. Emilio Rabasa explicó que en parte la dictadura de Porfirio Díaz fue por la falta de incentivos de cooperación constitucional entre el Congreso y el Ejecutivo. La Constitución de 1857 había seguido un modelo ideal, al haber sido realizado bajo la óptica de los juristas pero sin la previsión de los conflictos. La opinión de don Emilio fue más allá al señalar que Juárez había gobernado al país a través de estados de sitio y facultades extraordinarias.

Otros países con diseño institucional similar al nuestro han creado una cultura política que los distintos actores respetan y que sirve de regla en la arena política. O han contado con los precedentes de la Corte que sirven de referente tanto al Congreso como al Ejecutivo.

Las instituciones públicas deben pensarse para hombres y no para ángeles. La tesis de Rabasa tiene hoy una vigencia enorme; las facultades del Congreso enfrentadas a un Ejecutivo acotado, desprovisto de las facultades metaconstitucionales (como las llamara Jorge Carpizo) crean situaciones difíciles de superar. Parece que se requeriría de motivaciones especiales no de este mundo para que el Congreso acepte negociar con el Ejecutivo. Además del diseño institucional que carece de incentivos para la cooperación, nos encontramos con una novedad que cada día cobra mayor presencia en la vida nacional: el pluralismo político.

A partir de las elecciones presidenciales de 1988, tres grandes fuerzas tienen vida con permanencia de largo alcance en la vida pública del país. Elección tras elección, sean éstas federales o estatales, encontramos una realidad: gobiernos divididos. El Ejecutivo perteneciente a un partido y la mayoría legislativa a otro u otros. En el nivel federal el pluralismo es aún más acentuado. Al lado de estas fuerzas observamos el surgimiento de otras que esforzadamente han ido creciendo su tamaño.

El pluralismo evita que se ejerza el poder arbitrariamente, sometiendo a los funcionarios al escrutinio de su función por parte de la sociedad. Sin embargo, el riesgo es que se puede caer en un asambleísmo estéril que desemboque en un problema de gobernabilidad por parálisis en los acuerdos más importantes o demandados por la sociedad. El pluralismo nos exige un concierto en el debate para no terminar en gritos o en reflexiones que no hacen sino despertar ilusiones de acuerdos, que luego se escabullen entre reflexiones nuevas.

Urgido de un sentimiento de concreción, ocurro a este foro con la esperanza de recuperar el tiempo y la ilusión. Creo que la gobernabilidad democrática que anhelamos sólo se consigue si llegamos a varias reformas de las instituciones públicas y cambios en la conducta de importantes instituciones sociales. Sobre todo si lo hacemos con valor y sin complejos. Valor en la clase política que esté dispuesta a agotarse en sí misma. Esto es, a jubilarse con sus propias reformas.

La gobernabilidad democrática tiene, según los expertos, varios elementos: legitimidad de sus autoridades, eficiencia de los órganos estatales para responder a las más sentidas necesidades de la sociedad y acuerdos básicos entre los principales grupos sociales.

El problema que hemos vivido en el país por falta de reformas en asuntos vitales para la sociedad se deriva de un diseño institucional deficiente que no permite obligar al Congreso a que atienda las iniciativas del Ejecutivo. Un Congreso que no tiene incentivos porque no tiene rendición de cuentas de sus decisiones, con una falta de transparencia y control en el manejo de su gasto presupuestal y en manos de unos cuantos individuos que se sobreponen no sólo a las comisiones, sino a los propios plenos.

Además de este hecho tenemos otros problemas provenientes del estado de los partidos políticos después de la alternancia. Ninguno de los tres principales intentó su propia reforma estructural para los nuevos tiempos.

En el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), atravesó por una situación delicada, pues en el 2000 enfrentó la pérdida de la figura que unía al partido: el presidente de la República. La estrategia que siguió fue el no alterar el *statu quo* para no ampliar los problemas al interior del Partido. El Partido de la Revolución Democrática, por su parte, tampoco ha decidido cooperar con el gobierno, demostrando así las carencias institucionales del régimen actual, acentuando el conflicto sobre

la cooperación. Sobre todo, la postura del PRI es importante porque ha sido el partido mayoritario en el Congreso y en las legislaturas estatales.

Los resultados de las próximas elecciones para presidente de la República son impredecibles, aun para los mejores analistas y encuestadores. No es lo mismo en el caso del Congreso. Todos los pronósticos prevén un Parlamento con mayor empate entre las fuerzas dominantes e incluso un crecimiento de los partidos pequeños si logran aliarse con los partidos grandes o actores políticos reconocidos. Es decir, que ningún partido tendrá mayoría por sí solo en alguna de las cámaras. Por lo tanto, continuará existiendo una situación de gobierno dividido.

Otro elemento que debemos considerar en la descripción de la situación actual son los medios de comunicación masiva que han impuesto su dinámica a la agenda política y compiten con el Estado en imponer su poder fáctico sobre los poderes constitucionales. En los últimos años, los escándalos están a la orden del día y poco o nada se hace para conocer del análisis que requiere cada uno de los problemas que agobian a los mexicanos. La mayoría de los medios, al privilegiar el escándalo, imponen ritmo y tono al debate público. No valen las razones o los argumentos de los actores políticos sino el escándalo. Los personajes de la vida pública quieren jugar en la comedia de equivocaciones que vivimos. Estamos bajo el imperio de un nuevo poder informal: el de los medios.

El ritmo del país no es el debate serio sino el escándalo. Vivimos una telenovela nacional surrealista sin orden ni claridad, ni mental ni moral. Por faltas bien acreditadas de unos cuantos y vulnerabilidad ética de otros, se mofan de cualquiera o pueden descalificar a tal o cual político como en un patio escolar y la población se desencanta de la política. Este juego del desprestigio y la magnificación requiere ser ampliamente discutido, porque terminará por disolver el orden social.

Esto nos plantea la necesidad de revisar el papel de los medios electrónicos, de manera especial el de la televisión, mediante reformas legales al régimen de concesiones y permisos, y en el que necesariamente se legislen reglas de competencia económica que disminuyan el modelo de más alta concentración monopólica que existe en el planeta, el nuestro. También reforzar el sistema de medios del Estado con auténtico carácter de servicio público.

La Constitución es insuficiente porque en su versión original no fue diseñada para funcionar con un gobierno dividido. Tuvieron que pasar ochenta años para que la Constitución de 1917 se enfrentara al primer

gobierno dividido. Desde 1997 a la fecha, el problema de la parálisis legislativa se ha convertido en el tema de análisis de varios especialistas debido a la importancia que tiene.

Además de la falta de previsión constitucional para resolver los temas de gobiernos divididos, nos encontramos que se agrava por la ausencia de:

- 1) Una cultura política que dé soporte a las instituciones. La novedad de los gobiernos divididos no le permitió reglas de actuación que posibiliten antecedentes que sirvan de referente entre los actores políticos. La actitud de los ciudadanos podría inyectar vitalidad a la convivencia política. Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana responsable daría lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.
- 2) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde una perspectiva orientada a las políticas públicas, la Suprema Corte ha resuelto algunos casos, como su opinión sobre la reglamentación en materia de energía, pero no hay suficientes antecedentes que permitan a los poderes tomarlos como antecedentes.
- 3) Lagunas de las leyes secundarias en este asunto. La Ley Orgánica del Congreso o los reglamentos interiores no están adecuados para manejar asuntos como la falta de cooperación de las fuerzas políticas o el congelamiento de iniciativas por inacción, como sucede con múltiples comisiones del Senado de la República.

Para solucionar el problema hay dos rutas:

A) Retomar con toda decisión la reforma del Estado para plantear un cambio serio en cuanto al tipo de régimen. Un cambio de la Constitución que instaure un sistema semipresidencial o semiparlamentario. En los regímenes parlamentarios la responsabilidad de formar al gobierno recae en la mayoría parlamentaria, una sola elección basta para crear congruencia política entre Parlamento y gabinete.

La diferencia principal entre un gobierno de tipo parlamentario y otro presidencial es que en el primero ningún actor tiene la capacidad de bloquear decisiones en forma permanente: ni el Ejecutivo puede vetar decisiones del Parlamento ni este último oponerse a piezas claves de legislación propuestas por el gobierno. Dadas estas características, un régimen

parlamentario multipartidista tiene la capacidad de maximizar el pluralismo representativo sin por ello sacrificar efectividad en la toma de decisiones colectivas. Giovanni Sartori ha sugerido que el mejor modelo político para México es el sistema semipresidencialista, de tipo francés, donde existe tanto la figura del presidente como la del primer ministro.

Pensar en parlamentarizar el régimen actual resulta difícil porque el Congreso se muestra en sus pasos iniciales. O crear un gobierno de gabinete similar al modelo francés es una apuesta, ya que no sabemos cómo reaccionaría el pueblo dado que la popularidad del Congreso no está en su mejor momento. Lo que se ve más viable por el momento histórico del país es modernizar al Poder Legislativo por un lado y dar oportunidad al Ejecutivo de enfrentar los desafíos del Congreso plural por el otro. La reforma del propio Congreso es condición *sine qua non* para la reforma del Estado.

B) La segunda ruta para evitar la fricción entre poderes es emprender reformas a algunos puntos constitucionales, esto es, establecer prioridades. El gobierno dividido puede dar lugar tanto al conflicto y la parálisis como al consenso y la cooperación. Uno y otro resultado dependen de la forma en que se configure la distribución de poderes entre Ejecutivo y legislatura.

La forma de hacer posible un sistema de decisiones colectivas efectivas y representativas es precisamente imitando la lógica de un régimen parlamentario en dos aspectos principales. Por un lado, moderando los poderes de bloqueo, por otro, creando una mejor integración de poderes en materia de formación y conducción de gobierno. Se deben crear más incentivos de cooperación entre los poderes. La ratificación de funcionarios públicos en el Congreso, homogeneizar calendarios electorales, imponer algunos temas en la agenda legislativa por parte del Ejecutivo.

Ninguno de estos cambios requiere una modificación formal de régimen, sino un replanteamiento de los pesos y contrapesos que rigen el presidencialismo. Se trata entonces de evitar el interminable proceso de vetos mutuos para incentivar la integración y la cooperación.

Y por la inmediatez de la elección de 2006, directamente relacionado con la gobernabilidad democrática del país, varias reformas importantes.

Una reforma electoral que modifique los dos ejes esenciales sobre los que se está resolviendo la competencia política: el dinero proveniente de todos lados, y la dictadura del spot bajo la tarifa política y diferenciada.

Es fundamental prohibir expresamente a los partidos y candidatos la compra directa de espacios comerciales en radio y televisión, y hacer del Instituto Federal Electoral la instancia única para administrar y distribuir a éstos los tiempos que por ley otorgan los concesionarios al Estado, y que deben servir para la difusión de los mensajes políticos. Una mayor fiscalización del dinero a las campañas, la reducción de los tiempos de las mismas, la reglamentación de las precampañas, y obligar a la celebración de por lo menos tres debates entre los contendientes.

Conclusión: es importante comprometerse con los cambios sugeridos porque la situación actual puede llevarnos a una parálisis en los asuntos vitales de la nación. Existe el riesgo de que México siga la suerte de Colombia, en donde un Estado débil ha sido rebasado por las exigencias de la sociedad, enfrentando problemas realmente complejos.

Debemos dar importancia capital a una reforma legal que le dé a los medios su lugar; que éstos coadyuven en la discusión pública, y darle a nuestra democracia una *nota debate*. Esa es la forma de romper la Torre de Babel de la que habla Krauze, en donde nadie se entiende con el otro y todos somos incapaces de tomar decisiones colectivas.