

REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD

Mario MOYA PALENCIA

Pensaba hacer una exposición más o menos amplia sobre las instituciones constitucionales mexicanas, pero dada la brevedad del tiempo asignado a cada ponencia prefiero concretarme esencialmente en el tema de “Reformas constitucionales para la gobernabilidad dentro del sistema político mexicano”, ponencia que presento con carácter exclusivamente personal, como lo he hecho siempre en este tipo de congresos a los que he concurrido desde hace varias décadas.

Como otros muchos bienes del espíritu o de la vida social, la gobernabilidad suele ser percibida cuando se pierde o se pone en riesgo. De ahí que en nuestra época ha sido más frecuente el uso del concepto de “ingobernabilidad”, o sea, su antónimo, marcado por implicaciones pesimistas o de crisis, a menudo con enfoques conservadores. Estando ante especialistas, diremos que la ingobernabilidad suele atribuirse a la incapacidad de los gobernantes, a las demandas excesivas de la sociedad, o a la falta de autonomía, cohesión, legitimidad o credibilidad de las instituciones o de quienes las representan, frecuentemente basada en una crisis de apoyo de los gobernados hacia las autoridades.

En México, en los últimos años, se ha hablado mucho de falta de gobernabilidad o inestabilidad política, y esto se suele atribuir a la forma de gobierno, y hasta se han sugerido diversas alternativas en este capítulo, como la adopción del parlamentarismo o del llamado gobierno de gabinete. Esta última nos ha sido expuesta con gran brillantez por el señor diputado Alberto Aguilar Inárritu. A nosotros nos parece —sin descalificar, *a priori* por supuesto, otras opciones— que esa falta de gobernabilidad es a pesar del sistema presidencial y no a causa de él, pues mientras éste estuvo bien manejado y extendió la democracia y justicia social, o sea, hasta antes de la irrupción del neoliberalismo en 1988 y de la alternancia de 2000, nuestro

sistema político fue modelo de estabilidad y funcionabilidad en el mundo, y amplió de manera oportuna y tersa su sustentamiento. Lograda la democracia pluralista y competitiva que ahora tenemos, el problema de afianzar la gobernabilidad radica en superar los efectos negativos de la extrema división de las fuerzas políticas y evitar la impericia de ciertos gobernantes que han llegado a la gestión pública, gracias a la apertura y a las sucesivas reformas democráticas, sin la preparación ni la carrera suficientes, y a quienes las demandas populares han rebasado.

Como decía el jurista uruguayo Aníbal Barbagelata, “La ortopedia jurídica, aunque sea constitucional, no sirve para la fractura política”; sin embargo, resulta evidente que para contribuir a recuperar en México la estabilidad perdida o instaurar la gobernabilidad anhelada, pueden ser muy útiles algunas reformas constitucionales —y otras legales— en el régimen representativo, electoral y de partidos. Además, se requiere con prioridad de una suma de esfuerzos de cultura política y cívica, de buen ejercicio del gobierno, de deontología pública y moral ciudadana, que son tan importantes y necesarios como las propias reformas constitucionales.

Se trata, por supuesto, en primer lugar, de fortalecer y compactar la representación política democrática en el Congreso de la Unión a fin de contribuir a que ambas cámaras funcionen más adecuadamente en bien del país y sean más aptas para cumplir sus atribuciones, y en su caso para negociar acuerdos legislativos con el Poder Ejecutivo. Para ello propongo las siguientes modificaciones:

Primera. A los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución, y, posteriormente, a los relativos del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) con el fin de recuperar de plano el sistema mayoritario de elección para diputados y senadores, reduciendo el número, de los primeros a 300 y de los segundos a 96, más aquellos legisladores complementarios y contingentes que se requieran, a causa de la segunda proposición.

El objetivo es que, toda vez que el país superó ya la diferencia entre un partido dominante y otros francamente minoritarios, lo que impulsó al legislador revolucionario a introducir la representación proporcional en 1963 con los “diputados de partido”, y en 1977 con el sistema mixto, que prevalece en esencia hasta nuestros días, resulta conveniente compactar la representación tanto cualitativa como cuantitativamente, en ambas Cámaras. De esta manera, el proceso de elección de diputados y senadores, que se encuentra influido por la llamada ley de hierro de los partidos —los cuales determinan prác-

ticamente quiénes serán electos por representación proporcional— residiría, por lo menos en gran medida, en la decisión de los ciudadanos sufragantes dentro de los distintos electorales suprimiéndose las listas partidistas y las circunscripciones plurinominales. Sabido es que los sistemas mayoritarios favorecen la compactación de las fuerzas políticas, mientras los de representación proporcional las dispersan. Nuestro sistema, que tiene una relación de 60% de legisladores por mayoría y de 40% por representación proporcional en la Cámara de Diputados, y de 50% por cada uno de ellos en la de Senadores, ha conducido al excesivo fraccionamiento de las fuerzas políticas con sus efectos de ingobernabilidad.

Siendo inferiores en número los legisladores propuestos a los que ahora existen, su valor intrínseco aumentaría, acendrando su sentido de responsabilidad política como auténticos representantes de la nación que son. Por otra parte, la supresión de la representación proporcional arraigaría geográficamente el voto y desalentaría la formación de pequeños partidos políticos que por lo general no han aportado nuevas opciones ideológicas u operativas, sino se han constituido en factores de ingobernabilidad, de alianzas muchas veces inexplicables y hasta son vistos como negocios para las familias o personas que los crearon.

Cuando se introdujo en nuestro sistema electivo la representación proporcional por medio de los llamados diputados de partido en 1963, la exposición de motivos de la iniciativa del presidente López Mateos consignaba:

El sistema dejará de operar automáticamente cuando el sistema de los partidos políticos tenga fuerza suficiente para mantener una representación numerosa por mayoría, y volverá a operar, también automáticamente, como garantía de que las minorías serán escuchadas, cuando un partido mayoritario adquiera una gran preponderancia en el país.

Sin embargo, como ese régimen fue sustituido por el mixto en 1977, el cual tiene características muy diferentes —aunque en la práctica ha vuelto a caer en que los diputados y senadores de representación proporcional sean electos con el mismo voto emitido a favor de sus colegas mayoritarios, por efecto de una reforma a las fracciones f y g del apartado 1, del artículo 205 del Cofipe— la autocorrección de que se hablaba, infortunadamente, no se ha dado. Como es sabido, el espectro actual de los partidos políticos proyecta tres fuerzas electorales muy semejantes, y otras cuatro o cinco sumamente pequeñas que buscan aliarse con las primeras para fines

circunstanciales o para sumar sus efectivos en comicios concretos, especialmente en los de presidente de la República, donde se requiere contar hasta el último voto, lo que el suscrito ha llamado en un artículo periodístico una especie de “segunda vuelta electoral anticipada”. Esta situación puede corregirse en parte con la primera reforma sugerida.

Segunda. Al artículo 54 constitucional (fracciones IV y V) y, posteriormente, a los relativos del Cofipe, para reponer la llamada cláusula de gobernabilidad, que en su texto existió entre 1986 y 1993, con el fin de que el partido político que tenga mayor número de curules en la Cámara de Diputados, pero que no llegue a la mitad más uno de ellas, obtenga los escaños complementarios que requiera para llegar a esta última cifra, los cuales serían concedidos en orden decreciente sufragios a sus candidatos perdedores, para asegurar una mayoría absoluta que facilite la aprobación de la legislación ordinaria, y por tanto contribuya a la gobernabilidad, pero manteniéndose el actual tope de la referida cláusula a la sobrerrepresentación. Esos legisladores complementarios, y por tanto contingentes, se agregarían en su caso al total de 300 ya señalado. Esta cláusula podría también extenderse a la Cámara de Senadores, con igual mecanismo y propósitos.

Tercera. Al artículo 72 de la Constitución, para incorporar de manera expresa el decreto que apruebe el presupuesto ordinario o extraordinario de egresos, a aquellas disposiciones de la Cámara de Diputados que no pueden ser materia de observaciones del Ejecutivo, o sea el llamado “veto” contenido en la fracción *b* de dicho artículo. Esta excepción —que de hecho ya existe en ese precepto de la carta magna, y que la Suprema Corte se negó a interpretar así recientemente, aunque instó al Congreso a legislar en la materia— debe quedar muy clara. Si como sugirió el propio Poder Judicial, se legisla al respecto, habrán de clarificarse y mejorarse las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo en este tema tan importante que no debe quedar sujeto a interpretaciones, y lo anterior contribuirá a facilitar acuerdos entre los poderes sobre otros temas e influirá en alejar la percepción de ingobernabilidad.

La gobernabilidad de un país es una responsabilidad no sólo del gobierno y de los partidos políticos, sino de todas las fuerzas sociales y de los ciudadanos. A mi juicio, su presupuesto esencial es la observancia puntal de la Constitución y del Estado de derecho. En este año de Juárez, que celebra el Bicentenario del natalicio del Benemérito de las Américas, recordemos íntegro su célebre epítome pronunciado al triunfo de la República: “Que el

pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos como entre las Naciones el respeto al derecho ajeno es la paz”.

Si las autoridades y ciudadanos cumplen al unísono con el Estado de derecho y lo respetan, la gobernabilidad encontrará su mejor cauce, y la democracia, que Juárez calificó con razón como el “destino de la humanidad futura”, se perfeccionará entre nosotros.

En 2004, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM publicó *Encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, sobre la Constitución en México, la única encuesta de que dispone nuestro país*, y si bien a través de ella palpamos que la percepción de la Constitución resultó desfavorable, sobre todo por la exigencia general de su cumplimiento, la sociedad mexicana también reclamó la consolidación del Estado de derecho y del sistema democrático, y fue sumamente alentadora su actitud hacia los valores que simboliza un Estado constitucional, como afirma en sus “Consideraciones preliminares” de *Cultura de la Constitución en México*, el doctor Diego Valadés. Afirma ahí mismo esto, con lo cual es imposible no solidarizarse:

La Constitución no es sólo el estatuto del poder, o el instrumento regulador de las relaciones entre gobernados y gobernantes, o el núcleo normativo de los derechos fundamentales y sus garantías, es también el referente común que hace posible la vida de una sociedad. La cohesión social resulta de un orden constituido, aceptado espontáneamente y considerado de manera general como razonable.

Esos elementos los posee sin duda la sociedad mexicana, y no debe perderlos; antes bien, acendrar su respeto al orden constitucional e involucrarnos todos sus integrantes en cumplirlo, y en acrecentarlo, aunque sea con aportaciones tan modestas como la que hemos sugerido esta tarde ante ustedes. Muchas gracias.

* Concha Cantú, Hugo A. et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004.