

¿Hacia un nuevo presidencialismo mexicano? Reconstruyendo el barco en alta mar

MANUEL PALMA RANGEL

I

Después de un largo y errático periodo, no exento de retrocesos, la denominada transición democrática mexicana está arribando a su fin. A partir de 1977 México ha atravesado un continuo proceso de reformas electorales (seis de 1977 a 1996) que han mejorado significativamente la competencia y equidad en los procesos electorales, así como la distribución del poder político. En estos veinte años se ha discutido acerca de las formas de acceder al poder político, por ello, la construcción gradual de unas elecciones creíbles, de un marco que ofrezca un cauce venturoso para que la diversidad política se exprese, conviva y compita ha representado la arena central en la transición mexicana. En definitiva, la edificación de un andamiaje institucional que permitiera unas elecciones competitivas era una condición *sine qua non*, la puerta de entrada para la transformación y legitimación del régimen político.

En tanto que el fin último del proceso de las reformas electorales mexicanas ha sido inyectar confianza tanto a los partidos como a la sociedad, que la guía fundamental del camino obedece a la construcción de confianza y certidumbre entre los agentes, el desarrollo de la discusión, sus logros y consecuencias reflejan muy bien el sentido y la forma en que ha transcurrido la transición. No es posible encontrar prácticamente ningún parteaguas o momento cumbre sino, por el contrario, y en sintonía con casi todos los temas de la agenda políticoelectoral, un recorrido reformista en el que a ratos se podrá objetar la velocidad pero no el hecho de que efectivamente se avanza.

De este modo, en la transición mexicana a la democracia no se han creado instituciones, más bien se han recreado y transformado las ya existentes, en una suerte de reformismo institucional. Sin embargo, es necesario preguntarse cuáles son los arreglos institucionales necesarios para darle viabilidad al sistema político en conjunto, en el sentido de un equilibrio entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Así, mientras el sistema electoral y el sistema de partidos han sufrido modificaciones sustanciales, la institución más importante a escoger entre todas, el tipo de sistema de gobierno, se mantiene inalterada.¹

De hecho, todos los actores involucrados en el cambio político han dado por descontada la continuidad del sistema presidencial de gobierno. No obstante, en los hechos, nuestro presidencialismo autoritario con todo y sus atribuciones "metaconstitucionales" se ha ido modificando por la vía del incremento de la competencia política, y no tanto por reformas constitucionales que cambiaran o prohibieran algunas de estas prácticas. El nuevo escenario político producto de las modificaciones en los sistemas de partido y electoral ha afectado significativamente la forma en que operaba nuestro presidencialismo. De las famosas facultades "metaconstitucionales" del presidente, la introducción de la competencia y el mejoramiento de la equidad en la lid electoral han disuelto de facto las atribuciones de: i) designación del sucesor, ii) designación de gobernadores y, iii) designación de senadores, lamayoría de los diputados y algunos presidentes municipales,

por lo que únicamente conservaría el de la jefatura real del PRI² En suma, la diferencia entre las atribuciones presidenciales contenidas en la Constitución y los poderes "reales" del presidente en turno se explican por la naturaleza del sistema de partidos y del sistema electoral. En este contexto, revisar los poderes presidenciales parece pertinente, poderes que, por cierto, ya no resultan tan excesivos si se comparan con otros sistemas presidenciales.³

Asimismo, la definición y arraigo de un sistema de partidos digno de tal nombre han estado entre los objetivos fundamentales de los cambios. Todo mundo parece estar de acuerdo en que, por lo menos en el mediano plazo, deben existir tantas opciones políticas como lo permita el electorado con su voto, es decir, contar con una puerta de entrada muy ancha para acceder al rango de partido político. Toda vez que nuestro sistema de partidos se encuentra todavía en su etapa de formación, de esta suerte, hemos avanzado hacia un auténtico multipartidismo con 11 partidos políticos nacionales que competirán en las elecciones presidenciales y legislativas del año 2000.

Como se sabe, la característica principal del antiguo régimen fue la estabilidad. Es el único país de América Latina que no ha sufrido algún tipo de golpe militar a partir de la segunda guerra mundial: desde 1934 y sin excepción todos los presidentes han cumplido su mandato sexenal y han cedido posteriormente el mando a su sucesor. Tal estabilidad tenía como dos de sus pilares fundamentales a la Presidencia de la República y al sistema de partidos.

Baste decir que el régimen político configuró un peculiar sistema electoral en el cual las elecciones eran un medio para confirmar y legitimar las relaciones de poder existentes, en donde la piedra angular era el control gubernamental total sobre el proceso electoral en su conjunto. Pues bien, la estabilidad y legitimidad de la presidencia están ahora en juego. ¿Podría el actual diseño institucional mexicano soportar una elección presidencial en la que ningún candidato obtenga más de 50% de los votos y con un Congreso sin mayoría? ¿Podría este acuerdo sentar las bases de un régimen estable, en un contexto de gobernabilidad democrática y eficacia en la relación de poderes?

Como todo parece apuntar, el diseño institucional mexicano transita de un presidencialismo autoritario, un partido dominante y elecciones *without choice*, a un sistema presidencial con un sistema multipartidista en un contexto de alta competencia. El problema surge cuando se piensa en las posibilidades de construcción de un escenario democrático que no sólo resuelva eficazmente la pluralidad política que recorre al país, sino que también conjugue armónicamente a los sistemas electoral y de partidos con el sistema de gobierno, de manera que no hagan naufragar a la incipiente democracia mexicana.

De ahí precisamente la pertinencia de preguntarse por el futuro de este arreglo a la luz de la literatura y la evidencia, según la cual este tipo de fórmula es muy proclive al fracaso. La cuestión es preguntarse qué resultados políticos en términos de gobernabilidad y de eficiencia de políticas tienen un arreglo como el mexicano. La democracia electoral tiene muchas virtudes, pero los problemas de políticas y los temas que faltan por resolver en la agenda política, económica y social seguirán siendo los mismos. El actual diseño puede crear incentivos para que la solución de los problemas se torne mucho más compleja y en el extremo imposible.⁴

II

Está de moda hablar de instituciones y de que es muy importante contar con un buen diseño institucional. Sin embargo, más allá de declaraciones o de enunciados vacíos, no está del todo claro qué significa tener buenas instituciones. De hecho, el diseño del viejo régimen cimentado por Calles fue un buen arreglo: fue perdurable y eficiente desde su propia lógica. Por ello, si todos estamos de acuerdo en que los objetivos de las nuevas reglas del juego son resolver no sólo la expresión de pluralidad que vive el país, sino también su conjugación de manera eficiente en un contexto democrático, más que firmas al calce lo que esta haciendo falta son definiciones precisas acerca de la clase de instituciones que necesitamos, es decir preguntamos qué tipo de disposiciones institucionales tienen más probabilidades de perdurar y lograr esos resultados de acuerdo con nuestro contexto político.⁵

En el mismo contexto, Przeworski señala "las soluciones al problema de la democratización residen, por tanto, en las instituciones". Las fuerzas políticas cuentan con unos recursos dados, como también vienen dadas sus preferencias y las condiciones, con independencia de todas las fuerzas precedentes. El juego se resuelve si un sistema de instituciones capaz de generar un acatamiento espontáneo representa un equilibrio en la situación de transición. El problema del establecimiento de la democracia es el siguiente: "¿llegarán a acordar los actores políticos un marco de instituciones democráticas capaz de suscitar su acatamiento?"⁶

Ya estamos de acuerdo con los objetivos, discutamos las reglas del juego que perfilarán las estrategias de los actores políticos. Cuando la ciencia política define a los sistemas electorales como las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas, así como las fórmulas a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios y/o en cargos de gobierno, el concepto se restringe única y exclusivamente a los elementos técnicos y procedimentales que sirven para estructurar las preferencias políticas a través del voto. Las variables fundamentales se centran en los elementos que ejercen un mayor efecto, como son el tamaño de las circunscripciones y la fórmula de decisión o de conversión de votos en escaños.

En este esquema tenemos, de un lado, el número de partidos que participan en las elecciones y el número de votos obtenidos por cada uno y, de otro, el número de escaños conseguidos. Las reglas electorales son entonces el medio o instrumento mediante el cual se entrelazan estas dos partes. El resultado de este proceso desembocará en estabilidad para el sistema político siempre y cuando los partidos estén de acuerdo con las reglas y con la operación de las elecciones. Los sistemas electorales desempeñan entonces un papel importante en el proceso de formación de voluntad política, y en la transferencia de poder, razón por la cual son una parte esencial del sistema político.⁷

Empero, la definición expuesta no toma en cuenta, o no por lo menos de manera relevante, que los sistemas electorales, su diseño y puesta en práctica expresan un complejo proceso de elaboración de política que implica una lucha por el poder en función de intereses y ventajas. Si partimos del hecho de que los partidos políticos tienen diferentes objetivos, a saber: la realización de su programa, lograr un número cada vez más grande de votos, aumentar su influencia parlamentaria y mejorar la cohesión partidaria, entonces es posible afirmar que a cada objetivo le corresponde una distinta arena de política y, en consecuencia, una estrategia diferente.⁸ De esta forma, cada estrategia se encuentra asociada a una arena: la maximización de los votos tiene lugar en la arena electoral, mientras que la búsqueda de los otros tres objetivos tiene lugar primordialmente en la Legislatura. Por supuesto, estas arenas se encuentran intrínsecamente relacionadas, lo que

pasa en una tiene consecuencias en la otra y viceversa. En consecuencia, un arreglo institucional que fomente la formación de coaliciones en el Congreso debe considerar la interrelación que existe entre la arena legislativa y la electoral.⁹

La importancia de este enfoque reside en el papel que juegan los partidos y las distintas arenas en que actúan. Estos deben considerar tanto la arena electoral como la parlamentaria para definir sus estrategias. El trabajo diario en la arena parlamentaria requiere la necesidad de construir alianzas y comprometerse con la producción de resultados políticos, si se quiere realizar un programa y aumentar su influencia, mientras que en el terreno electoral se deben presentar alternativas políticas diferenciadas a los votantes en la búsqueda de maximizar sus votos: la estrategia óptima en la arena legislativa no es compatible con la de la arena electoral. Una privilegia el acuerdo, la otra, la confrontación.¹⁰ El actual arreglo mexicano establece las bases para que los actores prefieran en el corto plazo estrategias que los coloquen al margen del sistema, ya que pueden obtener mayores beneficios.

Para resolver este dilema, las nuevas reglas del juego deben proveer los incentivos necesarios para propiciar un balance adecuado entre la posición política de los partidos en la esfera electoral y parlamentaria. Es decir, la perspectiva de que en ambas arenas tendrán la oportunidad de promover sus intereses y objetivos, perspectiva que, siguiendo otra vez con Przeworski, "es suficiente para inducirlos (a las fuerzas políticas) a acatar los resultados desfavorables en el futuro inmediato".¹¹

III

¿Por qué una fórmula política como la mexicana puede estar destinada al fracaso o al inmovilismo? De entrada, porque tal como lo ha señalado reiteradamente la literatura, el presidencialismo, tal y como es llevado normalmente a la práctica, tiene menos posibilidades que el parlamentarismo de sostener formas democráticas de gobierno.¹² En este orden de ideas y para no extenderme mucho, las cuatro principales críticas de Linz al presidencialismo son:¹³

El sistema tiene en sus raíces la base del conflicto, ya que el pueblo elige por separado a dos "agentes" (el presidente y el Congreso), los cuales además no dependen el uno del otro. En principio no existen incentivos para la cooperación; el periodo fijo de los sistemas presidenciales introduce una rigidez tal al sistema político que lo hace menos proclive a la gobernabilidad, a diferencia de los sistemas parlamentarios en los cuales los gobiernos dependen de la confianza de los parlamentos, es decir, es un sistema mucho más flexible¹⁴ se argumenta que el sistema presidencial es un juego de suma cero. O sea, se juega demasiado, todo, dice Linz, es una elección presidencial; y el autor concluye que el estilo de hacer política en un sistema presidencial es menos propicio para la democracia que los sistemas parlamentarios ya que, por un lado, el hecho de ser cabeza de gobierno y de Estado puede provocar conflictos y, por otro, porque la suma de poderes del presidencialismo puede conducir al autoritarismo, en caso de que éste no se ponga de acuerdo con el Congreso.

Estos argumentos, dice Linz, nos conducen a pensar que el mejor desempeño de las democracias parlamentarias no es un accidente. De hecho, una tabla comparativa de treinta y un democracias estables durante el periodo 1967-1992, muestra que sólo cuatro de ellas tienen un sistema presidencial.¹⁵ La afirmación de que las democracias más consolidadas se encuentran bajo el marco de sistemas parlamentarios es un hecho. También lo es que existen sistemas presidenciales estables y democráticos, tal es el caso de Estados Unidos,

Colombia, Costa Rica y Venezuela.¹⁶

¿Puede ser éste el espejo en el cual la democracia mexicana podría sacar conclusiones provechosas? La respuesta desgraciadamente no es del todo clara. Aun cuando el sistema mexicano es a todas luces un presidencialismo tradicional como aquellos, sus sistemas de partidos y electoral difieren mucho. En buena medida, el desempeño del sistema presidencial depende de cómo se relacione con estos sistemas.

De estos cuatro países que tienen democracias presidenciales estables saltan a la vista por lo menos dos cosas, la primera es que sólo uno de ellos es además un país desarrollado y la segunda es que en todos ellos existe un sistema bipartidista.¹⁷ En cuanto al sistema electoral también existen diferencias, por ejemplo, mientras el sistema estadounidense es de mayoría, Colombia y Costa Rica utilizan sistemas de representación proporcional.¹⁸

Muchos especialistas han notado los peligros que podría tener una combinación como la mexicana, es decir, presidencialismo y multipartidismo. Scott Mainwaring ha ofrecido los argumentos más contundentes en ese sentido al notar la virtual ausencia de sistemas multipartidistas entre democracias presidenciales estables.¹⁹ De hecho, Chile es el único país que tuvo un acuerdo de este tipo por más de 25 años y al mismo tiempo es exactamente un conocido infortunado contraejemplo: dada la conformación de su sistema de partidos, el formato presidencial fue una fuente de inestabilidad para el sistema.²⁰

Siguiendo al autor, el acuerdo mexicano hace más difícil el logro de una democracia estable por las siguientes razones:

i) Las posibilidades de un *impasse* de inmovilismo entre el Ejecutivo y el Legislativo, propio de un sistema presidencial, se vería seriamente agravado no solamente por la posibilidad real de que un presidente no cuente con mayoría en el Congreso, como ocurre con la actual Legislatura, sino —más grave aún—con un Congreso altamente fraccionado y, en el peor de los mundos, muy polarizado ideológicamente. A diferencia de otros sistemas presidenciales estables, el arreglo mexicano no construye un sistema bipartidista, lo que aumenta las probabilidades de que el presidente no cuente con mayoría, amén de que las posibilidades de construcción de una coalición son mucho mayores. La cuestión es que no existe un medio institucionalizado para sacar adelante este problema como lo existe en un sistema parlamentario, mediante un mecanismo de no-confianza al gobierno o algún acuerdo de este tipo.

Tal como lo ha mostrado la experiencia de Acción Nacional en los últimos años, no existen los incentivos suficientes para que un partido en el Congreso apoye las iniciativas presidenciales. El PAN ha apoyado algunas iniciativas porque ha cristalizado propuestas de su programa político y ha aumentado notablemente su influencia parlamentaria. Sin embargo, por el lado de la arena electoral la estrategia le ha resultado demasiado cara, ya que los beneficios de esas políticas los han capitalizado el presidente y su partido, mientras que una gran parte de los costos los ha tenido que asumir el PAN, el caso del FOBAPROA es el último ejemplo de este juego. Siguiendo con el argumento, en una circunstancia determinada ni al mismo PRI le convendría apoyar en muchos casos las iniciativas presidenciales ya que una vez más los costos en la arena política pueden ser muy grandes, con el añadido de que en varios casos (como en el de la iniciativa de reforma al sector eléctrico) ni siquiera está apoyando su propio programa.

Este desencuentro se puede presentar justamente cuando los temas de la agenda pendiente exigen una relación entre poderes ágil y efectiva. Políticas como el mantenimiento de la estabilidad económica, el combate a la pobreza, la reforma a la ley laboral, la reforma a la educación superior, la creación de un servicio civil, la siempre

esperada reforma tributaria y la reforma al Poder Judicial, entre otras, son inconcebibles sin la participación del Congreso, los partidos políticos y las organizaciones sociales. Las reformas de gabinete y por decreto llegaron a su fin. Una relación Ejecutivo-Legislativo que permita sacar adelante políticas públicas es uno de los mejores garantes del proceso democratizador.

ii) En sistemas presidenciales bipartidistas la polarización ideológica es poco probable, ya que los partidos adoptan una orientación centrista y moderada para maximizar sus votos en el mercado electoral. Si bien en México los tres principales partidos han adoptado también posiciones de centro, datos poselectorales de 1997 muestran a una sociedad mucho más polarizada, en la que es evidente el aumento de las posiciones extremistas en desmedro de las posiciones de centro, lo que ha traído como consecuencia que la distancia entre los electores promedio de los tres partidos aumente.²¹

El incremento excesivo de nuevos referentes electorales puede llevar a que éstos traigan al escenario político mexicano una división ideológica excesiva en busca de votos, favoreciendo muy poco la construcción de una democracia estable dada la estrecha relación que existe entre las preferencias ideológicas de los mexicanos y sus orientaciones ideológicas.²² En la medida en que el tema de la democracia sea sustituido por otros como la equidad y la justicia, es muy probable que las diferencias afloren en extremo dificultando la construcción de coaliciones.

iii) En las instituciones mexicanas que determinan los límites de la interacción política se encuentra una causa seminal de ingobernabilidad. La dificultad reside en que mientras en la arena electoral los incentivos a que se coliguen los partidos son grandes, en términos de economías de escala, en la arena legislativa no existe ningún incentivo para que éstos arriben a acuerdos formales. El diseño mexicano no fomenta la existencia de acuerdos poselectorales lo que dificulta el funcionamiento de la fórmula presidencialismo-sistema multipartidista. El hecho es que los partidos, en vista del juego de suma cero presidencial, no son corresponsables de gobernar, por lo que no están comprometidos en modo alguno a apoyar las políticas del gobierno. El actual arreglo mexicano no fomenta ni formal ni informalmente la existencia de acuerdo político alguno después del día de las elecciones.

Según Przeworski una democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, es decir, cuando todas las fuerzas políticas relevantes consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones. En el actual diseño mexicano los costos de romper o, en su caso, de estar al margen del acuerdo institucional tienen una tendencia creciente: la exitosa fórmula política mexicana de antaño es inadecuada para la realidad política de hoy.

IV

¿Todas estas consideraciones nos conducen a la irremediable conclusión de que nuestro sistema está destinado al fracaso? ¿Debemos fomentar un sistema bipartidista? ¿Debemos transitar hacia un sistema parlamentario? ¿Hacia un semipresidencialismo a la francesa? No necesariamente. Hace algunos años Sartori propuso su presidencialismo intermitente como una posible solución al rompecabezas mexicano: tener como punto de partida un sistema parlamentario que cuando deje de funcionar bien, sea sustituido por un sistema presidencial.²³

Instaurar un sistema parlamentario con nuestras instituciones y con nuestros partidos no parece una gran idea. "¿podrían estos países —los latinoamericanos— funcionar mejor (si

las circunstancias siguen igual) bajo formas parlamentarias? *Ceteris paribus*, no lo creo".¹⁴ De cualquier modo, los costos asociados a cambiar de sistema de gobierno en las circunstancias actuales parecen ser demasiado altos. Modificar la institución más importante de todas al final del camino puede desembocar en una segunda transición con consecuencias impredecibles.

La literatura ha hecho énfasis en los méritos del sistema parlamentario sobre el presidencialista y las debilidades de este último respecto al inmovilismo y a su áspera relación con el Congreso. Empero, no todos los presidencialismos son iguales, algunas formas son más propensas que otras a generar incertidumbre o bien conflictos con el Congreso. Por ello, evaluar el papel de las reglas electorales en el sistema presidencial es clave, ya que la manera en que el presidente y el Congreso son electos, juega un papel crítico en la determinación del sistema de partidos, en la agenda política y en las perspectivas de cooperación entre el presidente y el Congreso.²⁵

En consecuencia, el sistema electoral puede todavía sufrir modificaciones que permitan conformar partidos más consolidados en el Congreso sin cancelar la idea de un multipartidismo. En ese sentido, tal vez la primera tarea sea la de modificar las reglas que convierten los votos en escaños de manera tal que fortalezcan al Congreso.

Si bien es cierto que la ampliación del número de diputados de 400 a 500 en 1987 y la introducción en 1977 del sistema "mixto" (diputados de mayoría relativa y de representación proporcional) ha permitido conformar un escenario más plural, que ha funcionado con éxito para construir nuestro incipiente sistema de partidos, en la actualidad, con el arribo de la competencia electoral y con el ánimo de fortalecer al Congreso, el mecanismo ya es otro: un sistema electoral que garantice una distribución equitativa de los escaños eliminando, en la medida de la posible, la sobre y subrepresentación.²⁶ Ello significa también que todos aquellos mecanismos legales que fomentaban artificialmente una mayoría en la Legislatura, llámense "cláusula de gobernabilidad", "escala móvil" o como sea, tendrán que desaparecer para dar paso a que mecanismos políticos institucionales cumplan esta función.

El paradigma de gobernabilidad que sirvió durante la transición ha llegado a su fin. En el futuro inmediato, la capacidad de gobernar dependerá, cada vez más crecientemente, de la posibilidad de construir coaliciones, tanto con el Congreso como con la sociedad. Es decir, de la construcción de un sistema de gobierno que se base en la deliberación pública de los problemas, en el cual cada etapa de la discusión tenga su propia función y su propio órgano. En resumen, de la construcción de una nueva fórmula política.

Diseñar instituciones implica elegir entre varias alternativas, restringir y penalizar unas acciones; fomentar y premiar otras. En efecto, según las famosas leyes de Duverger, los sistemas mayoritarios tienden a beneficiar a los partidos grandes e incluso fomentan el bipartidismo, en tanto que los sistemas proporcionales promueven varios referentes electorales, aumentando las probabilidades de fragmentación del sistema de partidos. Asimismo, mientras que en un sistema proporcional las dirigencias partidistas tienen un gran poder sobre los candidatos, fortaleciendo a los partidos, distritos de muy baja magnitud, propios de sistemas mayoritarios, fortalecen la relación candidato-elector.

El dilema precisamente es que un sistema proporcional reforzaría la pluralidad en la Cámara, dándole a cada partido lo que se ganó en la arena electoral fortaleciendo al Congreso frente al presidente, pero aumentaría las posibilidades de que éste no cuente con una mayoría en el Congreso. En suma, el esquema proporcional de listas cerradas fomenta la disciplina partidaria aumentando el compromiso de los legisladores de apoyar un

acuerdo negociado por el liderazgo del partido. Esto constituiría un activo imprescindible para la construcción de coaliciones parlamentarias pero al mismo tiempo disminuye las posibilidades de contar con una mayoría, mientras que un esquema de distritos uninominales mejora la calidad de las elecciones para servir como medio para que los votantes elijan entre distintas opciones.

¿Cómo combinar lo mejor de estos arreglos para nuestro presidencialismo? Para empezar, lo más recomendable es continuar con nuestra fórmula mixta, pero con modificaciones que garanticen una representación más equitativa de los partidos, sin modificar el número de escaños ni las magnitudes de los distritos.¹⁷

Una solución es aplicar la fórmula Niemayer de representación, opción que lograría, en primer lugar, continuar con el sistema "mixto", dándole al ciudadano opciones con los 300 distritos uninominales, manteniendo 200 distritos plurinominales que permitirían consolidar la disciplina partidaria en la Legislatura y, en segundo lugar, obtener una representación más equitativa de las fuerzas políticas fortaleciendo al Congreso y obligando al presidente a negociar con las oposiciones.²⁸ Este método consiste en una fórmula que procura que la repartición proporcional compense a los partidos que resultan subrepresentados en los comicios celebrados en los distritos uninominales. De esta forma, a fin de cuentas, los partidos deberán conseguir una representación parlamentaria lo más proporcional al número de votos que obtienen en las urnas a nivel nacional. En conclusión, el sistema permite "mantener la representación uninominal (donde el diputado es responsable no sólo ante su partido, sino ante el electorado que lo eligió), pero procurando al mismo tiempo que a cada partido corresponda una representación parlamentaria lo más equitativa posible".²⁹

Siguiendo este método, no sería necesario reducir la magnitud de los distritos electorales y habría la posibilidad de seguir teniendo un sistema de partidos muy abierto, en el cual, la última palabra respecto a su permanencia la siga teniendo el electorado, es decir, continuar con la política de tener barreras a la entrada muy bajas y, al mismo tiempo, puertas de salida muy grandes. Asimismo, mantener elecciones concurrentes, es decir, legislativas y presidenciales el mismo año, sería deseable, ya que aumenta, en una especie de efecto dominó, la probabilidad de que el presidente cuente con mayoría en la legislatura. Esta combinación, aunada a la existencia de diputados electos en distritos plurinominales, fortalece la disciplina partidaria y facilita el funcionamiento del sistema presidencial.

A pesar de ello, y en vista de que un sistema proporcional aumenta las posibilidades de que el presidente no cuente con mayoría, parece necesario aumentar una vez más el umbral de acceso a la Cámara de Diputados hasta 5% de la votación, con la intención de no fragmentar la representación parlamentaria y fomentar la posibilidad de construcción de coaliciones entre partidos. Limitar la posibilidad de un sistema de partidos fragmentado es una de las condiciones necesarias para que nuestro presidencialismo pueda funcionar.

Esta propuesta parte de la premisa de que la languidez política de la Cámara de Diputados no se explica por sus prerrogativas constitucionales, sino por la dinámica del proceso político en que se encuentra inmersa.³⁰ Un Congreso poderoso y activo es necesario para la sobrevivencia de nuestro presidencialismo que, como se señaló en un principio, no es tan poderoso como se cree.

Aun cuando el arreglo mexicano contempla algunas figuras para aceitar la relación entre los poderes, como por ejemplo el veto, falta aún institucionalizar algún mecanismo que permita realizar acuerdos poselectorales que les permitan a los partidos maximizar sus

objetivos en la arena legislativa, una vez que lo hicieron en la esfera electoral.³¹ Es decir, encontrar un balance entre sus posiciones en la arena electoral y la legislativa para hacer de nuestro sistema presidencial un juego más cooperativo. En ese sentido, Lujambio ya ha señalado la importancia que tiene el federalismo para contrarrestar los efectos del juego suma cero originados por un sistema presidencial: logra atemperar el carácter excluyente del sistema al permitir que partidos derrotados a nivel nacional puedan obtener responsabilidades a nivel local.³²

Recordemos que el sistema presidencial fomenta un juego de suma cero, ya que todas las ganancias son para el triunfador: éste puede formar gobierno sin incluir a ningún perdedor en la coalición. ¿Cómo volver nuestro presidencialismo más cooperativo en un contexto de un sistema multipartidista? ¿Cómo mantener la viabilidad del régimen democrático con un presidente electo con menos del 50% de los votos y sin mayoría en la Cámara de Diputados?

En primer lugar, es necesario olvidarnos de la propuesta de una segunda vuelta electoral en la elección presidencial. Si bien es una posible solución ante la casi inminente posibilidad de que ningún candidato presidencial obtenga más del 50% de la votación nacional, ya que el presidente electo contaría con una mayor legitimidad democrática, existen dos muy buenas razones para olvidarnos en México de esta idea: primero porque la existencia de una segunda vuelta alienta la multiplicación de candidaturas en la primera, fomentando la fragmentación de partidos y, sobre todo, atomizando aún más la representación de partidos en la Legislatura, minimizando la posibilidad de que el partido del presidente cuente con mayoría en el Congreso y la creación de coaliciones parlamentarias; segundo, porque su ausencia exorciza la idea de que la institución presidencial es la salvadora y representante de las aspiraciones más caras de la población. Necesitamos un presidente y un Legislativo fuertes para vigilarse y cooperar, no un nuevo instrumento para que al final del camino, de nueva cuenta, un poder sienta que puede aplastar al otro porque tiene más "legitimidad democrática". La introducción de una segunda vuelta traería más problemas de los que se dice puede solucionar.

¿Cómo hacer entonces un juego más cooperativo? Partiendo de la certeza de que los mecanismos que favorecen el diálogo y la negociación no se refuerzan con instituciones muy dominantes en términos constitucionales, y dándole incentivos a los partidos perdedores en la contienda presidencial para maximizar sus objetivos en la arena legislativa. Es decir, hacer corresponsables a los partidos representados en el Congreso del gobierno. Hacer que el gabinete necesite de la aprobación de la mayoría parlamentaria para su formación a propuesta del presidente.³³

La instauración de este mecanismo permitiría conseguir dos objetivos: institucionalizaría un acuerdo de carácter poselectoral, obligando a los partidos representados en la Legislatura a negociar la aprobación del gabinete presidencial, haciéndolos corresponsables de una de las funciones primordiales del Ejecutivo: formar el gobierno, e incluso a que miembros de partidos de oposición participen en el mismo, en el caso de que el partido del presidente no cuente con la mayoría legislativa necesaria. Nótese que este acuerdo es muy diferente al ensayado por la presente administración, al nombrar a un miembro del PAN al iniciar el sexenio en la Procuraduría General de la República. El que un miembro de un partido sea colocado o no en una posición de gobierno no siempre es relevante, ya que la mayoría del partido puede oponerse al gobierno, porque es un individuo el que tiene la posición, más que el partido. Por el contrario, si la formación del gabinete es también una responsabilidad de los partidos representados en el Congreso, y no sólo del presidente, los

incentivos para que la Legislatura apoye las iniciativas del presidente aumentan, ya que en no pocos casos la Legislatura y los partidos también serán corresponsales de las hechuras y las consecuencias de esas políticas, incluyendo sus costos y beneficios.

Además, este acuerdo poselectoral se traduciría en un mecanismo que permitiría asumir presidentes con menos del 50% de la votación nacional, ya que le daría al nuevo gobierno la legitimidad que necesita. Si el presidente electo obtiene más del 50% de la votación, es más probable que consiga un mayor apoyo en el Congreso, si no, a la hora de negociar la conformación del gabinete con el Congreso, su gobierno se verá legitimado.

La gran fortaleza institucional del antiguo régimen y en especial de la Presidencia, en términos de estabilidad, es justamente su gran debilidad en un contexto multipartidista. Precisamente ahora que estamos comenzando a vivir un sistema político competitivo, en el cual partidos distintos al del presidente controlan el Congreso o la Cámara de Diputados, es cuando las coaliciones multipartidarias son esenciales para construir mayorías legislativas. A diferencia de antaño, una Presidencia fuerte sólo lo será en la medida de su capacidad para fomentar y consolidar coaliciones políticas que la apoyen y legitimen. Ese es el futuro de nuestra gobernabilidad si es que pretendemos que sea, además de estable, democrática.

V

Tal como nos suele ocurrir a las personas, las sociedades suelen acordarse de la salud cuando acontece la enfermedad. ¿Podrá nuestro presidencialismo sobrevivir a la competencia? ¿Podrá el Congreso constituirse en un motor de desarrollo? ¿Podremos consolidar el tránsito democrático mexicano? Reconstruir el andamiaje de nuestra travesía democrática durante el viaje puede no ser fácil, reconstruirlo cuando el barco haga agua sería, además de difícil, traumatizante.

Un buen conjunto de normas puede aumentar las posibilidades de éxito de nuestra incipiente democracia, sin embargo, dichas instituciones son un requisito necesario mas no suficiente para consolidar un orden democrático. El desenlace final lo decidirán los actores principales: la sociedad, los partidos y el gobierno. Esto pone sobre el tapete una vieja disyuntiva, conocida ya desde tiempos de Rosseau: ¿son los pueblos los que hacen las reglas o son las reglas las que hacen a los pueblos? El desarrollo de una crítica lúcida y pública tal vez nos lleve a la misma respuesta a la que él arribó y nos muestre que las reglas que verdaderamente cuentan son aquellas que están escritas en el corazón de los pueblos.

El autor es licenciado en economía con maestría en gobierno y asuntos públicos. Es profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

Bibliografía

Aguirre, P. et. al, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, CIDE, 1999.

Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1987.

Laver, Michael y Norman Scofield, *Multiparty Government*, Oxford University Press, 1990.

Linz, Juan, "Democracy, Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, 1994.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de Mérito*, uNAM, 1995

Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", documento de trabajo núm. 144, Kellogg Institute, 1990.

_____, y R. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", documento de trabajo núm. 200, Kellogg Institute, 1993.

Moe, T., "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law*, vol. VI, núm. 1990, Economics and Organization .

Moreno Alejandro, "Ideología y voto: dimensiones de competencia política en México de los noventa", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. I. CIDE; 1999.

Naím Moises, *Latin America's Journey to the Market. From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, International Center for Economic Growth, 1995.

Narud Hanne M. , "Electoral Competition and Coalition Bargaining in Multiparty Systems", *Journal of Theoretical Politics*, vol 8 núm. 4, 1996. Nohlen, Dieter (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. Costa Rica, 1993. Panebianco, A., *Political Parties, Organization and Power*, Cambridge University Press, 1988. Przeworski, Adam, *Democracy and Market*, Cambridge University Press, 1995.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1996.

Shugart, Matthew S. y Jonh Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

Strom, Kaare, "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, núm. 34, 1990.

Taagepera, R. y Matthew, S. Shugart, *Seats and Votes, The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, 1989. Valenzuela, A.. "Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democrat Regime", en L. Diamond, J. Linz y S. M. Lipset (comps.), *Democrat' in Developing Countries: Latin America*. Lynne Rienner, Boulder, 1989.

Woldenberg, José, "¿De la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática?, en Cavarozzi, Marcelo (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO/Juan Pablos Editor, México, 1997.

Referencias

1 Según Sartori "así como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios", p. 97. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1996.

2 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo xxi, México, 1987, pp. 190-199.

3 Según un cuadro comparativo de poderes presidenciales elaborado por Mainwaring y Shugart, México tiene de entre un rango que va de 0 (nulos poderes) a 24 (poderes absolutos), un puntaje de 2, al igual que por ejemplo Estados Unidos. Sin embargo, no consideran que, a diferencia de éste país, nuestra Constitución establece el veto parcial, acrecentando los poderes presidenciales en la labor legislativa; aun así México se ubicaría

en la media del cuadro que es 4.8. Véase Mainwaring, S. y R. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A critical appraisal", documento de trabajo núm. 200, Kellogg Institute, 1993 y Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. I, CIDE, 1999.

4 De hecho, a diferencia de las anteriores políticas de *shock* y ajuste ejecutadas unilateralmente por el Ejecutivo, todas las políticas de "segunda generación" son producto obligatoriamente de una eficaz relación Ejecutivo-Legislativo, véase Naím Moises, *Latin America's Journey to the Market. from Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, International Center for Economic Growth, 1995.

5 Moe T., "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law*, vol. VI, núm. 1990, Economics and Organization .

6 Przeworski, Adam, *Democracy and Market*, Cambridge University Press. 1995, p. 66 .

7 Taagepera, R. y Matthew, S. Shugart, *Seats and Votes, The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, 1989.

8 Laver, Michael y Norman Scofield. *Multiparty Government*, Oxford University Press, 1990.

9 En general, los modelos de coaliciones en sistemas multipartidistas únicamente toman en cuenta la distancia entre las preferencias políticas y un espacio unidimensional entre políticas de derecha e izquierda en la arena legislativa, sin embargo, otros autores incluyen la variante electoral. Respecto al primer enfoque véase Strom. Kaare, "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, núm. 34, 1990 y respecto al segundo consúltese Panebianco, A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, 1988.

10 Narud Hanne M.. "Electoral Competition and Coalition Gargaining in Multiparty Systems", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 8, núm. 4, 1996. pp. 504-506.

11 Przeworski, *op. cit.*, p. 30.

12 Existen múltiples definiciones de presidencialismo de entre las cuales propongo los tres criterios ofrecidos por Sartori: la elección es popular ya sea directa o indirecta y por un tiempo determinado; el Ejecutivo no puede ser desbancado por el Legislativo y, por último, el presidente dirige el Ejecutivo. Sartori, *op. cit.*, pp. 97-115.

13 Linz, Juan, "Democracy, Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela, (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, 1994.

14 Linz hace énfasis en la importancia de distinguir en este punto la estabilidad del régimen de la estabilidad del gabinete.

15 Mainwaring y Shugart, *op. cit.*, p. 5. Una democracia estable o continua es definida por los autores en por lo menos 25 años de democracia ininterrumpida

16 Chile. Filipinas y Uruguay son otros tres países con sistemas presidenciales que tuvieron un largo periodo de democracia y estabilidad hasta la primera parte de los setenta.

17 Venezuela parece ser ahora la excepción con consecuencias impredecibles.

18 Nohlen, Dieter (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, Costa Rica, 1993.

19 Mainwaring, Scott; "Presidentialism, Multi-party Systems, and Democracy: The Difficult Equation", documento de trabajo núm. 144, Kellogg Institute, 1990.

20 Véase Valenzuela, A.; "Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democrat Regime", en L. Diamond, J. Linz y S. M. Lipset (comps.). *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Lynne Rienner. Boulder, 1989.

- 21 Moreno Alejandro, "Ideología y voto: dimensiones de competencia política en México de los noventa", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, CIDE; 1999. pp. 55-62.
- 22 *Ibidem*, pp. 72-74
- 23 Sartori, *op. cit.* pp. 168-175.
- 24 *Ibidem*, p. 115.
- 25 Shugart, Matthew S. y Jonh Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- 26 En su origen, el sistema mexicano consistía en que las tres cuartas partes del total de los diputados (300) eran electos en distritos uninominales, y la parte restante (100) mediante la fórmula de cociente electoral y resto mayor.
- 27 Es decir la relación de escaños por distrito.
- 28 Acerca de la introducción de un sistema proporcional en México puede revisarse Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, 1995. Respecto del sistema Niemayer y su aplicación al caso mexicano véase Aguirre, P. *et. al.*, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el Consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.
- 29 *Ibidem*, p. 133.
- 30 Lujambio, *op. cit.*, pp. 159-210.
- 31 Al contrario de lo que se afirma, el veto es una institución que puede servir como una forma de colaboración entre los poderes, en términos de información, objeciones, etcétera, y no únicamente como un medio de defensa a disposición de la presidencia.
- 32 *Ibidem*, pp. 9-53.
- 33 Woldenberg, José, "¿De la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática?", en Cavarozzi, Marcelo (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACso/Juan Pablos Editor, México, 1997.