

Régimen político, gobernabilidad democrática y cambio constitucional

Lorenzo Córdova Vianello*

La compleja realidad política nos está demostrando, con una evidencia nunca antes vista, que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El todavía hoy muy intenso sistema presidencial que establece la Constitución, está convirtiéndose, desde mi punto de vista, en un elemento disruptivo del que debemos imperativamente hacernos cargo.

Pensar en la situación política actual, con las polarizaciones que se presentaron a lo largo del proceso electoral del año 2006 y la riesgosa situación de “quiebre” que se vivió durante los meses previos, pero sobre todo posteriores, a la jornada electoral del 2 de julio, implica necesariamente reconocer un desfase en el diseño de las instituciones del Estado mexicano y la intensa y plural vida política que hoy caracteriza a nuestra sociedad. Entendámonos: con esa afirmación preliminar no pretendo obviar el hecho de que todo proceso electoral democrático conlleva una alta dosis de confrontación política y que los ánimos tienden a exasperarse al fragor

de la contienda electoral; que los ánimos se “enciendan” es algo natural en todo contexto democrático caracterizado por un alta competitividad: también en Francia, unos días antes de la segunda vuelta electoral con la que se definió la elección presidencial en mayo de 2007, la candidata socialista, Segolène Royal, advirtió que Nicolas Sarkozy, su contrincante de derecha, era un “peligro” para la nación gala. Mi referencia busca hacer hincapié, más bien, en el hecho de que buena parte de la conflictividad política que caracterizó a nuestro país el año pasado, y que todavía hoy gravita en el ambiente, responde, en buena medida, a un diseño institucional que, lejos de abrir cauces institucionales que distiendan las tensiones políticas, las exacerba, y que, en vez de generar estímulos para la búsqueda

de consensos, estimula el inmovilismo y la confrontación políticas.

En ese sentido, y para decirlo en breve, el actual diseño institucional mexicano vive una evidente situación de agotamiento o, incluso, de potencial crisis (como, se insiste, amenazó con ocurrir en el 2006).

El profundo cambio político

El régimen político autoritario que emanó de la Revolución del régimen se fundaba, más que en las características autocráticas del mismo, que indudablemente las tenía (de hecho todos los sistemas presidenciales —unos más, otros menos, dependiendo de la cantidad de atribuciones que se hacen al Ejecutivo y a los equilibrios institucio-

* Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Profesor, Facultad de Derecho, UNAM.

nales que se crean con los demás órganos del Estado— tienen, dentro de los sistemas políticos democráticos, una acen- tuada dosis autocrática¹, y son muchos, por cierto, los estudios que consideran al mexicano como uno de los sis- temas presidenciales con mayor concentración de poder), en las características “metaconstitucionales” de que goza- ba el ejecutivo (y que lo colocaban como la cabeza de todo el aparato político-decisional). Haciendo un símil, podemos decir que el presidente ocupaba el vértice de dos pirámi- des paralelas: la de la *estructura institucional* (es decir, tenía un peso mayor que el los demás poderes, tanto federales como locales) y la de la *estructura decisional* (el presidente tomaba, en última instancia, todas las decisiones de peso en el país).

Hoy en día, esas características han desaparecido casi por completo: el ejecutivo ha dejado de ocupar de manera exclusiva el vértice del sistema político y lo comparte con otros poderes, órganos y actores políticos. Además, la es- tructura decisional ya no pasa única y exclusivamente por el Ejecutivo y atraviesa otras instituciones, el Congreso, en primer lugar.

Ese cambio, evidentemente trascendental, se dio de ma- nera casi silenciosa dentro de los conductos instituciona- les que el propio sistema había creado. Fue el producto de una gradual y paulatina inclusión de diversos y cada vez más numerosos actores políticos en los espacios de repre- sentación a todos los niveles que, poco a poco, erosionaron la enorme concentración de poder en manos del Ejecutivo. A pesar de que ese cambio se dio más bien en los hechos y no en la estructura político-constitucional del régimen, creo que se trata cambio prácticamente irreversible. Aunque nada lo impide desde un punto de vista normativo, resulta casi impensable un regreso al viejo modo de hacer política y de tomar las decisiones colectivas. La clave de esa gran meta- morfosis de nuestro régimen político, como diversos auto- res han ya sostenido², fue precisamente la transformación de las reglas electorales que fueron permitiendo, primero, la inclusión de nuevos y variados jugadores políticos en el es- cenario político y en los foros de decisión, luego la cada vez mayor transparencia de las reglas del juego y, por último, la equidad en la contienda por el consenso ciudadano.

¹ Véase, por ejemplo, a Kelsen —autor de una de las teorías de la democracia más refinadas y acabadas—, quien dudaba entre considerar a los sistemas presidenciales como las más autocráticas de las formas de- mocráticas de gobierno o los regímenes más democráticos dentro de las autocracias.

² Véase Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.

Esa es la razón por la que los cambios se han dado de manera central en las normas electorales. La prioridad en nuestro país fue lograr que las reglas democráticas, que en esencia ya estaban contempladas por nuestra Constitución, fueran de verdad aplicadas, que dejaran de ser algo inscrito solamente en el papel y que se convirtieran en institucio- nes efectivamente operantes. Dicho de otra manera, que aquellas condiciones que Dahl contemplaba como básicas de la *poliarquía*, o los que Bobbio llama “universales proce- dimentales” (es decir, las reglas del juego democrático), tu- vieran real y cabal cumplimiento. Ello no fue fácil: tuvieron que pasar casi veinte años y seis reformas electorales para garantizar un juego limpio y equitativo, premisas básicas de todo proceso electoral verdaderamente democrático; el resultado de esa serie de operaciones fue la transforma- ción radical de la representación nacional³. El paso de un país que, viendo que el mapa de las instituciones aparente- mente era monocolor, transita a otro totalmente distinto, diverso y variopinto, que refleja prácticamente todos los espacios de representación la pluralidad política que carac- terizan al país.

El cambio político que vivió el país fue, pues, el produc- to, no tanto de la reforma radical de la arquitectura y equi- librios institucionales del Estado, sino, más bien, de la transformación de la realidad política como el resultado de la renovación de las reglas del juego. Se trató no de una modificación estructural, sino de empezar a aplicar en los hechos las reglas que requiere toda democracia que funcione. Con excepción de las modificaciones que sufrieron las cámaras del Congreso para expresar mejor la plurali- dad política de la sociedad y la creación de órganos electo- rales autónomos —cambios importantísimos, sin duda, pero insuficientes por sí solos para hablar de transición— la es- tructura del Estado mexicano siguió siendo la misma.

Un diseño constitucional para un régimen que ya no existe

El esquema constitucional fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado y hoy, luego del proceso de trans- formación democrática que atravesó a la sociedad en los últimos treinta años, resulta disfuncional y perjudicial para la recreación de la convivencia democrática. Tenemos, para

³ Véase al respecto, además del texto de Becerra, Salazar y Woldenberg ya citado, Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratiza- ción mexicana*, Océano, México, 2000.

decirlo de otra manera, una arquitectura institucional que responde a un diseño profundamente autocrático —en donde las decisiones generalmente caían desde lo alto— para regir a una sociedad democrática y atravesada por un intenso pluralismo político. La metáfora que contrapone el así llamado “país legal” (el estado de las instituciones y de los equilibrios políticos establecidos y plasmados en la Constitución) y el “país real” (el estado de cosas político realmente existente), creo que es propicia para reflejar la situación actual del país.

La compleja realidad política nos está demostrando, con una evidencia nunca antes vista, que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El todavía hoy muy intenso sistema presidencial que establece la Constitución, está convirtiéndose, desde mi punto de vista, en un elemento disruptivo del que debemos imperativamente hacernos cargo.

Con la democratización del país y la llegada de la pluralidad política a los órganos representativos (que dio pie al fenómeno de los “gobiernos divididos”) las vastas facultades “metaconstitucionales” del presidente prácticamente desaparecieron, acotando con ello significativamente la esfera del poder presidencial. Pero ello no implicó, como muchos han sugerido, que hoy tengamos un ejecutivo débil. El nuestro sigue siendo uno de los sistemas presidenciales en los que la concentración del poder en manos del ejecutivo es más acentuada.

Las exorbitantes atribuciones de que goza el Presidente lo hacen en gran medida el pivote alrededor del cual giran los equilibrios institucionales del Estado. No solamente encarna la titularidad del gobierno y la jefatura del Estado —como ocurre, por definición, en los sistemas presidenciales—, sino que además concentra atribuciones que bien podríamos definir de autocráticas. La titularidad de la procuración de justicia y el monopolio de la acción penal, cuyo ejercicio es prácticamente discrecional (el lamentable episodio del desafuero de López Obrador es probablemente el ejemplo más emblemático de ello, en donde la manipulación del ministerio público federal para acusar primero y para exculpar después al entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue evidente); las atribuciones en materia de regulación comercial que le permiten legislar por decreto en ese ámbito, el ser el árbitro supremo de los conflictos laborales que le permiten, por ejemplo, decretar de manera prácticamente libre y arbitraria el reconocimiento o el desconocimiento de un líder sindical o bien la validez

legal de una huelga, entre otras, son algunas de las muchas y poderosas facultades que la Constitución le confiere a la figura presidencial.

Lo anterior no es sólo una desafortunada circunstancia, sino que las implicaciones y consecuencias políticas hoy, como nunca, nos están estallando en la cara. Dos botones de muestra tomados de los sucesos políticos del último año: el informe presidencial que debería ser el acto por excelencia de la rendición de cuentas del titular del Ejecutivo frente al Legislativo y que supone el escrutinio y revisión crítica de la actuación del primero por parte del segundo, en los hechos, sigue siendo entendido por la anacrónica cultura presidencialista que todavía hoy perdura como el momento de apoteosis del poder presidencial. Hoy el informe, como lo demostraron los lamentables sucesos de septiembre pasado, es motivo de encono y fuente de conflictos, así lo evidenciaron, primero, la arbitraria exclusión del PRD de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados acordada por el PAN y el PRI, y luego la intransigencia y casi absurda necesidad de la bancada perredista al tomar la tribuna e impedir que el Presidente Fox hiciera su tradicional intervención en tribuna, debiendo limitarse a entregar, como lo pide la Constitución, su Informe por escrito. Algo así no habría sucedido de no tener el Informe de Gobierno el simbolismo político que todavía hoy tiene y si la interlocución entre el Ejecutivo y el Legislativo no fuera eventual, como ocurre, sino algo cotidiano.

Pero además, el sistema presidencial es una de las causas principales del lamentable desajustado en el que derivó el proceso electoral del año pasado. Y es que la apuesta en una elección presidencial es demasiado alta: ganar significa ganarlo todo y perder significa perderlo todo y estar condenado, de alguna manera, al ostracismo político. Por un lado, alcanzar la presidencia de la República y el incommensurable poder que ello implica, acaba justificando casi cualquier cosa para hacerse de ella, desde actos ilegales (pensemos en el plan de financiamiento ilícito urdido por Fox y sus “amigos” para allegarse recursos en la elección del año 2000), hasta actitudes de dudosa calidad democrática (como las campañas de denuesto barato que privaron en el pasado proceso electoral). Por otro lado, la derrota electoral puede llegar a ser algo tan dramático como para propiciar actitudes franca y abiertamente irresponsables y planteamientos antidemocráticos. Son los costos de un juego que se basa en la lógica del todo o nada.

En pleno conflicto postelectoral, Miguel Carbonell hacía un ejercicio en el sentido de imaginar lo que habría ocurrido si, en vez de presidencial, el nuestro fuera un régi-

men parlamentario⁴: de constatarse su derrota, López Obrador jugaría un papel político importantísimo dentro de las instituciones al ser el líder de la oposición en el parlamento, pudiendo, desde dentro del entramado del Estado, jugar un papel de contención a las políticas del gobierno. Por el contrario, el actual sistema, por definición, excluye completamente a los derrotados (aunque lo sean por un solo voto) y no les permite tener un juego político desde dentro de las instituciones (entendámonos, a los personajes, no a sus partidos). Si pensamos que el pluralismo llegó para quedarse (y qué bueno que así sea), urge un profundo replanteamiento del sistema político mexicano para hacerlo acorde con la nueva realidad del país y la ruta hacia la parlamentarización del régimen no sólo es deseable sino, a estas alturas, muy probablemente necesaria.

No debemos olvidar que el gran problema que enfrenta nuestro sistema político es el de encontrar los cauces políticos e institucionales para encontrar condiciones de gobernabilidad, pero también hay que hacernos cargo de que el problema de la gobernabilidad —al cual haré alguna referencia más adelante— pasa ante todo por la disposición al diálogo y al compromiso y eso no depende ni de las instituciones ni de los procedimientos establecidos, aunque éstos sí pueden ser propicios para favorecer o estimular esa disposición. Dicho en otras palabras, la gobernabilidad de un sistema político no depende, y menos aun en las democracias pluralistas, de las instituciones que se establezcan, pues ésta depende en primera instancia de una dimensión política que rebasa la de la “ingeniería constitucional”; sin embargo, debe reconocerse que existen algunos diseños institucionales que son más proclives que otros para propiciar y motivar a los actores políticos a buscar y lograr acuerdos en determinados contextos.

Democracia y gobernabilidad

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta la democracia mexicana (aunque ese es uno de los retos de todos los sistemas democráticos y, en particular, los de América Latina) es la creciente demanda de gobernabilidad. Es un problema no menor y muy delicado. Si por gobernabilidad entendemos la capacidad existente en un sistema político para tomar una decisión de manera rápida, expedita y que la misma sea eficaz y eficiente; es decir si se considera que la gobernabilidad depende de procesar ve-

lozmente políticas públicas con un alto grado de conseguir los resultados deseados, entonces seguramente el método democrático de toma de las decisiones colectivas (que conlleva la discusión, análisis y negociación de las propuestas, así como la generación de acuerdos y consensos previos al momento mismo de la decisión) no es el más gobernable, al contrario, implica seguramente retrasos y complicaciones que demeritan su grado de gobernabilidad.

En efecto, si la gobernabilidad es entendida en términos de reducir los canales de demandas de la sociedad al gobierno y de procurar las vías más fáciles y expeditas para tomar las decisiones, los gobiernos autoritarios o autocráticos, en los que la capacidad de decisión está restringida a favor de una o unas pocas personas colocadas en el vértice de la sociedad, resultan mucho más gobernables que un sistema democrático.

Lo anterior, me parece, no debe ser entendido en el sentido de que la democracia resulta incompatible con la gobernabilidad. De ninguna manera. Afirmar eso será tanto como sostener que la democracia es por naturaleza ingobernable o que, en todo caso, está condenada a un divorcio permanente con la rapidez, la eficiencia y eficacia en la toma de las decisiones. Lo que sí es cierto, es que debe tomarse en cuenta que la lógica intrínseca de las democracias hacen necesario un camino más complicado en el proceso decisional. Y es que la democracia no busca privilegiar la capacidad de tomar decisiones rápidas por encima de cualquier otra cosa. El sentido mismo de la democracia es permitir que todas las posiciones que se presenten respecto al sentido de las decisiones públicas sean tomadas en cuenta y ponderadas antes de adoptar las medidas o las políticas correspondientes. La finalidad de la democracia no es la expeditéz del gobierno, sino lograr que las decisiones sean el resultado del mayor grado de consenso posible y, en consecuencia, del menor grado de imposición. La democracia tiene por objeto lograr, en síntesis, el mayor grado de libertad de los destinatarios de las decisiones.

Ello implica, necesariamente, un decremento de la gobernabilidad siempre y cuando, se insiste, ésta sea concebida en términos de facilidad, rapidez y eficacia de las decisiones gubernamentales.

Para que una democracia resulte gobernable se requiere que un régimen tenga bien aceitados los mecanismos para propiciar acuerdos y lograr generar consensos. Ello resulta todavía más necesario si enfrentamos un escenario de “gobierno dividido”, es decir, cuando el partido en el gobierno no cuenta con la mayoría de los votos en el órgano legislativo y está obligado, por ello, a buscar acuerdos con otros

⁴ Carbonell, M., “Renovar las instituciones” en *Enfoque*, suplemento dominical del diario *Reforma*, 13 de agosto de 2006.

partidos políticos (como ocurrió en nuestro país desde 1997 cuando ningún partido contó con una mayoría absoluta en la cámara de Diputados y, particularmente, a partir del año 2000, cuando la misma situación se extendió al Senado de la República). En síntesis, la gobernabilidad de un sistema democrático, depende, en primer término, de la generación de compromisos, de un constante acuerdo entre las partes.

La actual composición del Congreso, que se refleja en la falta de mayorías predeterminadas, abre muchos escenarios y plantea muchas dudas sobre la capacidad de enfrentar esta nueva realidad por parte de nuestros gobernantes. El reto consiste, pues, en fundar la gobernabilidad democrática en el mayor consenso posible y, sobre todo, en el más profundo respeto por opiniones divergentes. Democracia significa consensar, no imponer —aun a través de la regla de la mayoría— la propia visión del mundo, los propios valores. Hacer lo contrario, me parece, significa no sólo dar al traste con nuestras conquistas democráticas, sino también apostarle a una ingobernabilidad irresoluble.

Las rutas del cambio constitucional

Con el riesgo que toda simplificación conlleva, pero en un afán sistematizador, me parece que podemos reflexionar en torno al cambio constitucional a partir de dos hipótesis fundamentales que parten, cada una de ellas, de dos premisas básicas: en efecto, en términos generales, podemos afirmar que las constituciones son el resultado de profundas transformaciones históricas que implican la ruptura con el orden político preexistente ya sea a través de eventos violentos (como lo son las revoluciones) o bien por medio de grandes consensos entre los actores políticos de la sociedad. En el primer caso estamos ante lo que podríamos llamar «constituciones revolucionarias» (como la norteamericana o la mexicana de 1917), en el segundo caso, estamos ante las que podríamos definir como “constituciones pactadas” (como son casi todas las que se han promulgado en los últimos cincuenta años y de las que la más emblemática es probablemente la Constitución española de 1978). En todo caso, ya sea producto de una ruptura violenta o bien como consecuencia de un gran acuerdo político, una nueva constitución representa la base jurídica para un recambio total del sistema de gobierno que viene a sustituir al que hasta entonces existía.

No hay que dejar de tomar en cuenta que el recambio constitucional o, si se quiere, la regeneración constitucional, en cualquier caso, significa una ruptura respecto del

régimen preexistente y, por ello, constituye un verdadero parteaguas histórico, político y social. Esta es una de las premisas teóricas que requieren de definiciones específicas. Es decir, debe determinarse si las necesidades de cambio constitucional responden a un quiebre en cuanto tal (revolucionario o pacífico que sea) o bien son parte del proceso “normal” de renovación constitucional (reformas).

Para decirlo de otra manera y con un afán de distinción, podemos separar dos planos: en primer lugar, el que implica una mutación tan grande de las circunstancias políticas y sociales que la constitución pretende normar, que obligan a un cambio radical en sus principios y estructura. Este plano implica que por la vía de una nueva constitución (revolucionaria o pactada) esa sociedad se dote de un nuevo pacto constitutivo. El segundo plano corre por la vía de la reforma constitucional a través de los mecanismos que, en su caso, se prevén en la norma fundamental para su modificación. En este nivel, los cambios pueden ser o menores o profundos (al grado de que, por la envergadura de la reforma, tendiera a confundirse con la hipótesis de una nueva constitución).

En efecto, debe tomarse en cuenta que existen ciertas constituciones, como la nuestra, que admiten la posibilidad de ser reformadas, si bien —como es el caso— mediante un procedimiento agravado respecto de las leyes. Este hecho tiene la gran ventaja de que permite que la Constitución se vaya adecuando a los inevitables cambios que con el tiempo se producen en la sociedad y en la política.

¿En dónde está actualmente México? ¿enfrentamos una ruptura del orden político y social que amerita una nueva constitución o bien ante un desfase grave del marco constitucional que obliga a una reforma a la Carta Magna?

Antes que nada, hay que decir que, en nuestro caso, la ruptura revolucionaria que conlleva la necesidad de un nuevo orden constitucional debe descartarse. En efecto, el proceso democratizador en nuestro país ha transitado por la vía pacífica a través de una gradual y paulatina serie de cambios institucionales y legales que fueron alentado el florecimiento de una rica pluralidad política y que permitieron que la misma se reflejara en los espacios públicos de representación política.

Pero también es cierto que, a pesar de esos cambios, el diseño constitucional del Estado sigue siendo, como mencionamos antes, el mismo que fue funcional a un régimen profundamente autoritario y vertical. Perduran aún equilibrios institucionales arcaicos —como también señalamos— que responden más a la lógica de un sistema autocrático que no a la de una sociedad democrática. Por eso, la trans-



formación del Estado para adecuarlo a los nuevos tiempos y a las nuevas realidades democráticas del país es más urgente que nunca. Y no se trata de una cuestión de mero maquillaje, sino de una reestructuración, en sentido democrático, de las instituciones y de los equilibrios que hoy en día en gran medida perduran en la organización del poder público de cara a una efectiva protección de los derechos fundamentales. El problema en este contexto es cómo dar pie a esos cambios, cuál es la ruta política para discutir y acordar las nuevas instituciones democráticas que requiere la sociedad.

Entre quienes se pronuncian por ese cambio, hay dos opiniones que divergen sustancialmente: por un lado, la de quienes piensan que la vía a seguir es la de una reforma constitucional mediante los mecanismos establecidos en la misma carta fundamental; por otro lado, la de quienes se inclinan por un texto constitucional de nueva factura, que

pasaría, consecuentemente, por la realización de una asamblea constituyente. El dilema no es menor, aunque, debe decirse desde ahora, ambas rutas son transitables.

El problema no radica en la intensidad de los cambios que pueden hacerse mediante cada una de esas opciones, pues nada prescribe que por la vía de la “mera” reforma (es decir mediante el procedimiento previsto en la misma Constitución) puedan operarse transformaciones de gran envergadura, incluso hasta como para cambiar la forma de gobierno misma. La diferencia radica más bien, me parece, en el distinto grado de complejidad que tiene cada una de ellas: la ruta de la reforma a través del artículo 135 pasa por órganos constituidos (las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados) que deberían discutir y aprobar las modificaciones planteadas (insisto, por muy profundas y amplias que éstas fueran). Por su parte, la otra alternativa pasa por la convocatoria a un congreso constituyente que tiene una problemática política (por no hablar de la logística) mucho más compleja. Ésta última pasa no sólo por el consenso en reformar la constitución en un sentido determinado, sino por la generación de un acuerdo previo respecto a la realización de la misma asamblea constituyente. Para decirlo en breve, el problema es el de un doble consenso consecutivo: en la forma del cambio (que en este caso no es menor) y en el fondo del mismo.

La discusión sobre la forma no es para nada irrelevante y puede acabar abortando una vez más la posibilidad de realizar un profundo cambio al mapa del Estado.

Y eso hay que tenerlo en cuenta: pensando en la importancia de transformar las instituciones, la ruta para hacerlo parece ser algo sobre lo que tal vez no vale la pena romper las lanzas.

En todo caso, y creo que éste es el dato más importante, independientemente de la ruta por la que acabemos optando, la Reforma del Estado no puede sino ser el producto de un acuerdo que involucre a *todas* las fuerzas políticas existentes: un constituyente no incluyente y que representa sólo a una parte de la sociedad es una profunda farsa con pretendidos visos democráticos una profunda reforma constitucional que se imponga por el mero mayoriteo (aunque éste sea legal), merma la convivencia pacífica y democrática. Éstos son necesariamente tiempos de consenso y eso debe quedarle claro a todos. No hacerlo implica una irresponsabilidad histórica de la que podremos arrepentirnos profundamente y durante mucho tiempo.