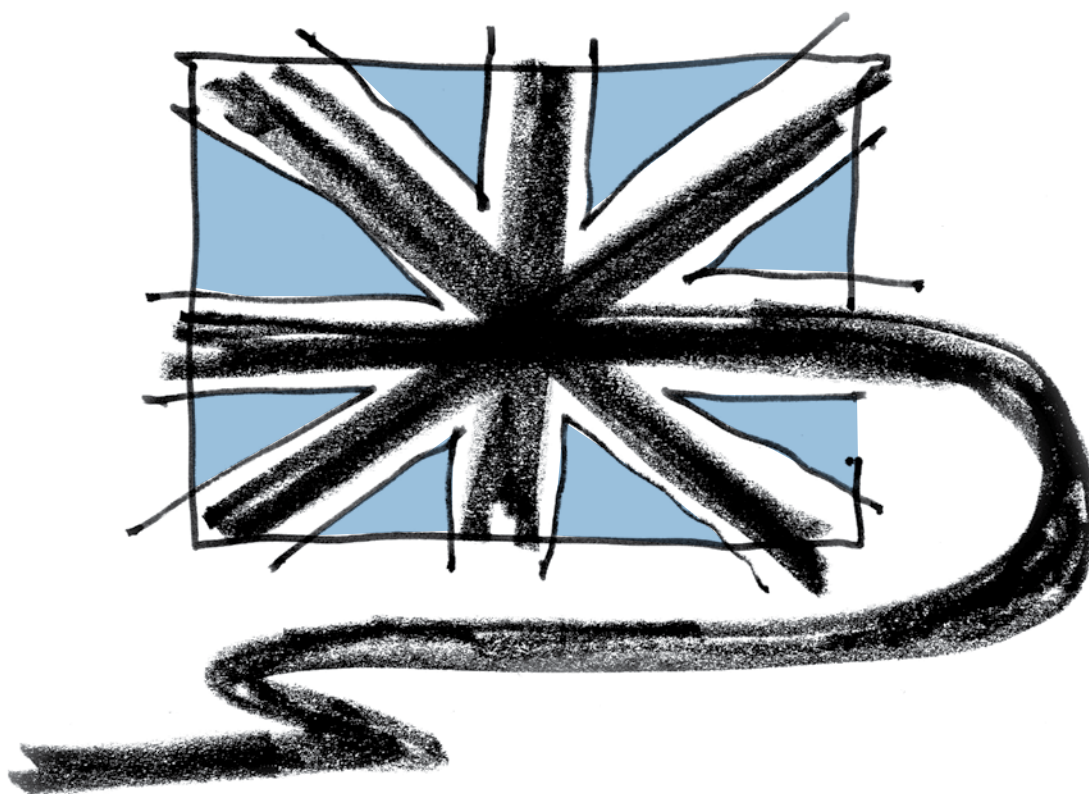


Las elecciones del Reino Unido y sus lecciones para México

Fernando Dworak



Una democracia estable es capaz de proveer certidumbre hasta en situaciones excepcionales, mientras adapta sus instituciones al nuevo entorno. Cuando esto sucede, el Estado es sólido. De lo contrario podría caer en una crisis que lo podría llevar a su quiebra.

El pasado 6 de mayo hubo elecciones parlamentarias en uno de los sistemas políticos más estables desde su última revuelta, en 1688: el

Reino Unido. Ese día la voluntad popular no favoreció a partido alguno en la Cámara de Representantes, lo cual dio como resultado un gobierno de coalición entre el partido Conservador y el Liberal-Demócrata.

Tal escenario es raro en un país que tuvo gobiernos mayoritarios desde 1974, y donde la última coalición tuvo lugar durante la Segunda Guerra Mundial por razones de Estado.

Mucho se especula sobre la estabilidad del actual gobierno y si podrá instrumentar un paquete de reformas electorales que implicarían un cambio significativo a la forma en que operarían las instituciones británicas: la introducción de un sistema mixto (es decir, que combina asientos de mayoría y de representación proporcional) y periodos fijos de mandato para el Parlamento.

Más allá del análisis coyuntural la experiencia del Reino Unido es importante para nuestro país, al invitarnos a reflexionar sobre temas que conciernen a lo que aquí llamamos “reforma política” o “del Estado” como el sistema electoral, la conveniencia o no del cambio de régimen al parlamentarismo, o el sobredimensionar los cambios sin tener un diagnóstico previo sobre qué se puede modificar y cuáles son los asuntos urgentes.

Las instituciones británicas: continuidad y cambios

El sistema británico ha sido ejemplo de bipartidismo, donde conservadores y laboristas controlaban las instituciones de manera alternada. Hasta hace unas semanas el gobierno dependía de la confianza de una sola bancada en la Cámara de los Comunes. Gracias a esto el Reino Unido pudo consolidar reformas estructurales de gran calado que generaron crecimiento económico, bienestar y liderazgos políticos durante la administración conservadora de Margaret Thatcher (1980-1990) y la laborista de Anthony Blair (1997-2008).

La hegemonía de dos grandes partidos se debe a un sistema electoral de distritos de mayoría uninominales de mayoría relativa, que subrepresenta a las minorías. Aunque existen otros institutos políticos, las reglas vigentes los subrepresentan sin importar su apoyo popular.

Tales características hacen que los grupos parlamentarios sean altamente cohesivos. Por

ello el órgano legislativo es poco más que un foro para el debate político antes que un órgano de control y vigilancia del gobierno. Además la Cámara de los Lores sólo tiene la capacidad para dilatar el proceso legislativo gracias a su integración, que hasta 1999 se componía mayoritariamente de miembros hereditarios y el resto por designación; dominando hoy la segunda categoría.

Aunque a partir de 1997 ha tenido lugar un proceso de devolución de facultades a Gales, Escocia e Irlanda del Norte según las presiones nacionalistas en cada región, el gobierno central mantiene amplias facultades en cuanto a los asuntos públicos y la distribución de los recursos.

A manera de corolario, la constitución del Reino Unido no se encuentra escrita. En su lugar existen un conjunto de leyes básicas, seguidas de principios, costumbres y convenciones. Se considera que la soberanía popular recae en el Parlamento, quien tiene la capacidad de cambiar con una mayoría simple cualquier ordenamiento jurídico.

No obstante el Reino Unido ha gozado de estabilidad desde finales del siglo XVII, nunca hubo un diseño premeditado. Lejos de ello, cada pequeña transformación en algún aspecto ha llevado a cambios significativos en la operación de todas las instituciones. Tomemos como ejemplo las reformas electorales de 1832, 1867 y 1888, que abrieron la participación política a las clases medias y después a las populares.

A principios del siglo XIX el rey designaba a sus ministros. La Cámara de los Lores dominaba sobre la de los Comunes, pues representaba los intereses de la aristocracia terrateniente. Había dos partidos basados en facciones: los Tories, que en el siglo XVIII simpatizaban con la depuesta casa de los Estuardo y que poco a

poco se identificaron con posturas conservadoras; y los Whigs, que apoyaban a los Hanover (la casa reinante) y con el paso de los años adoptaron una ideología liberal.

En ese entonces las elecciones eran controladas por los aristócratas, quienes tenían la facultad de designar a los miembros de la Cámara de los Comunes a través de elecciones que ellos controlaban. Sin embargo en las primeras décadas del siglo XIX las clases populares exigieron derechos políticos como lo hacían sus similares en el continente europeo. Por ello, y con el fin de evitar los conflictos sociales que se vivían al otro lado del Canal de la Mancha, se optó por abrir el derecho al sufragio.

Como resultado a partir de 1832 la Cámara de los Comunes adquirió fuerza política independiente, al representar los intereses de la ciudadanía. Gracias a ello sus miembros exigieron al monarca que los ministros fuesen parlamentarios. La Cámara de los Loes inició durante esos años un proceso que la convirtió en poco más que un órgano decorativo. Hacia 1868 el Primer Ministro Benjamin Disraeli renunció al ver que las elecciones no favorecían a su partido; asentándose el criterio de que el gobierno debía sostenerse gracias al apoyo de una mayoría legislativa. Y después de 1888 apareció un partido que reivindicaba las causas de la clase trabajadora, el Laborista, empujando a los Liberales a la marginalidad en las primeras décadas del siglo XX.¹

Tampoco los momentos de revisión a las instituciones británicas se han asumido como parteaguas para “refundar” al Estado. En 1997 Anthony Blair emprendió una serie de cambios profundos que incluían la devolución de atribuciones a Gales, Escocia e Irlanda del Norte y la creación del Ayuntamiento de Londres; la reforma a la composición de la Cámara de los Loes;

la autonomía del Banco Central; la incorporación a la Convención Europea de Derechos Humanos y la aprobación de una ley de libertad de información. Las transformaciones aprobadas quizás no estaban a la altura de las expectativas de algunos actores políticos y todos saben que estos cambios llevarán, por su dinámica, a otros.²

Las elecciones de 2010: arreglos y escenarios

Aunque los electores británicos votan sólo por los candidatos a la Cámara de los Comunes en sus distritos, saben que el Primer Ministro será el líder del grupo parlamentario que gane la mayoría de asientos. El liderazgo en una bancada se adquiere tras una carrera política construida a través de numerosas reelecciones, de tal forma que ese individuo pudo mostrar la suficiente ambición y autoridad para ascender en jerarquía y autoridad.

A partir de 1997 las elecciones parlamentarias han atravesado, en opinión de analistas políticos británicos, un proceso de “presidencialización”. Esto es, las campañas políticas se centran cada vez más en los líderes de los grupos parlamentarios y sus propuestas que en los candidatos a los demás distritos; sin que eso signifique que los últimos no tengan que ganar el apoyo de sus respectivos electores. Dicho fenómeno permitió que en el primer debate la intervención del candidato Liberal-Demócrata, Nicholas Clegg, ganase la atención del electorado.

La Cámara de los Comunes está formada por 651 asientos, ganando la mayoría absoluta quien tenga 326. La Tabla 1 muestra los resultados de las últimas elecciones.

² Fernando Dworak, “El cambio institucional en el Reino Unido, 1997-2003”, *La Gaceta de Ciencia Política*, 4, 1, primavera / verano 2004. Se puede descargar en: http://www.fernandodworak.com/www.fernandodworak.com/A56324FB-202F-4C82-BF4D-39ACFB83F3C7_files/Reforma%20UKK.pdf.

Tabla 1
Resultados de las elecciones parlamentarias, mayo de 2010

Partido	Coordinador	Asientos	Porcentaje del Pleno	Porcentaje de Sobrerrepresentación / subrepresentación
Conservador	David Cameron	307	47	+ 11
Laborista	Gordon Brown	258	40	+ 11
Liberal-Demócrata	Nicholas Clegg	57	9	- 14
Otros	Varios	28	4	Varios

Los resultados de las elecciones arrojaron dos posibles escenarios de gobierno. El primero, una coalición entre los laboristas y los liberal-demócratas, con 315 asientos. Se hubiera requerido el apoyo de los partidos nacionalistas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte para adquirir una mayoría.

El segundo escenario fue el alcanzado el 12 de mayo pasado: una coalición de conservadores y liberal-demócratas, reuniendo 364 asientos. Los liberal-demócratas consiguieron cinco ministerios, con Nicholas Clegg como el número dos de gobierno en el rango de Vice-primer Ministro.

El programa de coalición incluye reformas políticas. La primera busca incorporar asientos de representación proporcional en las dos cámaras del Parlamento, la cual será ratificada vía referéndum. En segundo lugar se encuentra el establecer legislaturas fijas de cinco años, cambio que deberá ser aprobado por 55% de los votos de los Comunes.³

¿Se aprobará la reforma electoral? La moneda está en el aire. La proporcionalidad no ha sido un tema relevante pues no hubo por décadas una

³ De acuerdo con las leyes vigentes, salvo en caso de retiro de confianza no se puede convocar a elecciones antes de tres años y no después de cinco. Esto ha provocado que un Primer Ministro que goce de un alto grado de aprobación en sus primeros años convoque a elecciones anticipadas para permanecer, por lo menos, otros cinco.

oposición significativa que sirviera para catalizar el debate. Blair prometió, pero no cumplió, convocar a un referéndum sobre reforma electoral en su campaña de 1997 y eso no le generó costos políticos. Sin embargo, las asambleas regionales y el Ayuntamiento de Londres incorporaron elementos de representación proporcional en la elección de sus integrantes desde su creación.⁴ Es posible que los electores tengan una opinión más clara sobre la conveniencia o no de este cambio después de más de diez años de aprendizaje.

En todo caso, nadie en el Reino Unido ve la aprobación o no de estas reformas como un hito en el rediseño del Estado, sino como una de tantas transformaciones que llevarían a la adaptación de las instituciones a un entorno cambiante y que llevarían por su propia dinámica, a nuevos cambios en el futuro.

Las lecciones para México

Nuestro país se encuentra inmerso desde hace más de veinte años en la discusión sobre la reforma política, conocida también como “del Estado”. Aunque se han realizado ya innumerables foros, consultas y negociaciones, los resultados han estado debajo de las expectativas que se tejen cada vez que resurge el tema. La experiencia

⁴ *Parliaments and Assemblies of the United Kingdom* (Londres: Dyson Bell Martin / Parliamentary Monitoring Services Ltd., 1999).

del Reino Unido puede ser útil para reorientar nuestras discusiones y eliminar debates falsos.

¿Grandes pactos o reformas concretas?- Un amplio sector de quienes promueven la reforma política hablan de que ésta se debe realizar a raíz de un gran acuerdo entre las diversas fuerzas políticas y sociales, donde salgan reformas fundamentales sobre el rumbo de la Nación.

Este tipo de procesos solo se presentan en un escenario concreto: el país en cuestión acaba de enfrentar la quiebra de sus instituciones y, generalmente tras un periodo de dictadura, vuelve a construir las nuevas reglas del juego desde cero. Hablamos aquí de casos como Alemania (1949) tras la caída de la República de Weimar, el nazismo y la Segunda Guerra Mundial; Francia (1958) después del colapso de la IV República; y España (1978) una vez terminado el régimen de Francisco Franco, quien asumió el poder a raíz de una guerra civil.

Quienes proponen la creación de un gran pacto ignoran otro elemento de la experiencia comparada: ese tipo de procesos son casi siempre impuestos, conducidos o catalizados por militares. Los aliados impusieron a Alemania un sistema democrático tras la guerra. La V República fue diseñada por el general Charles de Gaulle. Y la transición española no hubiera cuajado sin la intervención del coronel Tejero en el Congreso de los Diputados.

Por el contrario en países democráticos los procesos de reforma institucional son graduales, incrementales y permanentes, en el entendido de que todo cambio arrojará efectos deseados, inesperados e indeseados. Además las transformaciones impactarán en el funcionamiento de otros aspectos del sistema, llevando a su vez a otras mutaciones. Tal es el caso del Reino Unido.

Es necesario apreciar que, hasta el momento, los cambios en nuestro país se han dado por la vía pacífica y han sido conducidos por civiles.

Debemos centrar el debate y encontrar no más de tres o cinco reformas concisas que, por su propia dinámica, impacten en el funcionamiento de nuestro sistema político y los incentivos bajo los cuales opera. No hay reformas perfectas. Creer en modelos generales es apostar por la quiebra de la democracia.

¿Proporcionalidad o sobrerrepresentación?- Otra vertiente en el debate sobre la reforma política gira en torno a mantener la pluralidad política o generar mayorías en el Congreso, bajo la creencia de que lo último llevaría a gobiernos más eficaces. Aunque la evidencia comparada muestra que gana cada vez más terreno la incorporación de elementos de representación proporcional,⁵ es necesario revisar el contexto de cada país.

Si bien ha cobrado impulso en los últimos diez años, el debate sobre la proporcionalidad en el Reino Unido es relativamente viejo. Aunque es promovido principalmente por los liberal-demócratas, no habían tenido la fuerza política para impulsarlo hasta que los dos principales partidos entraron en una etapa de desgaste. Y sabiendo que todo proceso institucional está sujeto a la prueba y el error, en los años noventa del siglo pasado se instauró para los órganos legislativos regionales. En México la proporcionalidad fue una necesidad, primero para darle legitimidad al partido hegemónico en 1963 y después para incluir a los partidos de izquierda, que adoptaron posturas antisistema, en 1977. Es decir, la incorporación de estos asientos no es sólo una cuestión de eficacia, sino de legitimidad para el régimen político en su conjunto. Bajo esta óptica su eliminación podría generar problemas de gobernabilidad a corto plazo.

Más allá de cualquier valoración sobre la eficacia o no que traería reducir la pluralidad, ese debate pasa por alto un aspecto central: el problema no es el número de partidos representados en el Congreso sino un sistema de toma de decisiones orientado a la siguiente elección,

⁵ Josep Colomer, *Cómo votamos* (Barcelona: Gedisa, 2004).

donde ningún actor es responsable de sus actos al no competir por el mismo puesto en las siguientes elecciones. Si no se considera esto cualquier otra reforma arrojará resultados similares a los que hemos tenido, independientemente de quién esté en el poder o la correlación de fuerzas políticas en el órgano legislativo.

¿Presidencialismo o parlamentarismo?- Existe una corriente de intelectuales, políticos y académicos que plantea transitar hacia un régimen presidencial o semiparlamentario, pensando que con ello se generarían alianzas entre los partidos políticos que destrabarían los temas pendientes en la agenda política. Incluso piensan que con esto se fortalecería al Congreso como un verdadero contrapeso al Ejecutivo.

Este debate adolece de seriedad, pues no se basa en un estudio sobre el funcionamiento real de los regímenes parlamentarios. Veamos algunas de las razones:

En primer lugar, un sistema parlamentario se basa en la confianza de un partido mayoritario o coalición hacia el gobierno. De esa forma la dinámica se centra en mantener a esa administración, no a vigilarla. Por ejemplo en los parlamentos las comisiones no son instancias profesionalizadas. Tampoco los órganos de auditoría son eficaces, de existir. Para decirlo de otra forma, un parlamento profesional es una amenaza para la estabilidad de un primer ministro –y la oposición tampoco se interesa por fortalecerlo, pues sabe que un día ascenderá al poder–.

De lo anterior se observa que es un contrasentido creer que un cambio de régimen generaría un Congreso fuerte. Cualquier propuesta de restarle atribuciones al Ejecutivo para otorgárselas al Legislativo no es “parlamentarizar” al sistema, sino generar un gobierno de asamblea donde imperarían los intereses de las facciones. Otro argumento en contra de un cambio de régimen como es la concentración de autoridad en manos de un primer ministro. En términos mexicanos, tanto Mar-

garet Thatcher como Anthony Blair y Gordon Brown tenían el poder el Presidente, los coordinadores de los grupos parlamentarios mayoritarios y los presidentes del partido en el gobierno.

Si revisamos otros países con sistemas parlamentarios y gobiernos de coalición, la situación se complica: el primer ministro puede convertirse sólo en un primero entre iguales, con escasa autoridad para hacer cambios al estar constreñido a un programa de gobierno por lo general demasiado detallado.

Como tercer argumento, hay que tomar en cuenta que en los sistemas parlamentarios sólo hay una vía de acceso al poder: llevar a cabo una carrera política que inicie, se desarrolle y culmine en la cámara baja, la cual se logra sólo a través de habilidad política y reelección continua e indefinida.

La aprobación de reformas “parlamentarizadoras” sin reelección inmediata de los diputados y senadores haría que los gobernadores y líderes de los partidos dominen al Ejecutivo federal, pues son éstos quienes controlan las carreras de los legisladores. Lo anterior haría más ineficaz al gobierno, pues carecería de márgenes de maniobra no sólo para la administración del país, sino para enfrentar emergencias.

La reforma política no es cuestión de innovar, sino de adaptar las instituciones a un entorno que siempre cambia. ¿Por dónde empezar? Necesitamos una clase política que, en vez de reinventar los debates cada tres años, pueda acumular experiencia para establecer los diagnósticos adecuados y darles seguimiento a largo plazo. Además, debe ser responsable ante los electores por lo que aprueba. Esto significa que debe iniciar por eliminar un elemento de nuestro sistema político que ha generado una clase política irresponsable, improvisada y que sólo se preocupa por la siguiente elección: la no reelección inmediata de los legisladores, tanto federales como locales. 