

Mecanismos *para llegar a* acuerdos *después del 2 de julio*

Claudio G. Jones Tamayo y Fernando Rodríguez Doval

Introducción

Como consecuencia de la elección del 2 de julio, México ha entrado en una etapa inédita de su vida política. El poder político está distribuido entre partidos que tienen diversas posiciones de poder en todos los órdenes de gobierno. Esta gran difusión del poder, paradójicamente, trae consigo la necesidad renovada de los acuerdos políticos para que el país avance en una agenda de progreso en todos los ámbitos de la política pública pero, al mismo tiempo, la dificultad para llegar a ellos puede ponerse de relieve tal vez más que antes.

En este contexto, no es lejano en lo absoluto un escenario de parálisis política por efecto del mayor poder de veto que hoy tienen los partidos opositores, no sólo en el nivel nacional sino también en el subnacional. Por su parte, los grupos sociales organizados tendrán agendas propias dados sus legítimos intereses y buscarán influir en los resultados del juego político. Lo que está por delante, sencillamente, es un mapa político más complejo que el del pasado.

Sin embargo, la mayoría de los actores políticos, dentro y fuera del sistema de partidos, son conscientes de la necesidad de los cambios institucionales, sociales, legislativos e incluso del aparato público de justicia, por sólo mencionar algunos ámbitos del quehacer público. Es por tanto imprescindible analizar las condiciones que, dado un mapa político-electoral complejo a lo largo del país, podrían permitir a los partidos, en todos los niveles de gobierno y legislativos, llegar a acuerdos sobre puntos específicos de política pública que se traduzcan en resultados efectivos en el terreno económico y social. De ahí el imperativo de prácticamente reinventar nuestro proceso político para así dirigirlo al diálogo y la negociación eficaces que se requieran y, subsecuentemente, articular vías nuevas de operación política a lo largo y ancho del sistema político nacional.

Este documento abordará aquellos aspectos políticos que, prospectivamente, puedan traducirse en mecanismos para lograr acuerdos entre los principales actores del sistema de partidos en sus diferentes tareas y en el ámbito de las instituciones de la República.

1. Panorama electoral: la correlación de fuerzas en el sistema de partidos

Las elecciones del pasado 2 de julio produjeron un Congreso que ha dado origen a una nueva correlación de fuerzas. A falta de que el Instituto Federal Electoral entregue oficialmente las constancias de mayoría a los diputados y senadores electos, todo indica que el próximo Congreso de la Unión estará compuesto de la siguiente manera, en comparación con el que surgió tras las elecciones de 2003:

Partido	Diputados 2003	%	Diputados 2006	%
PAN	153	30.6	206	41.2
PRD	95	19	124	24.8
PRI	224	44.8	103	20.6
PVEM	17	3.4	19	3.8
Convergencia	5	1	18	3.6
PT	6	1.2	17	3.4
PANAL	--	--	9	1.8
Alternativa	--	--	4	0.8
No. Efectivo de partidos	3.01		3.59	

Partido	Senadores 2000	%	Senadores 2006	%
PAN	47	36.7	52	40.6
PRD	15	11.7	29	22.6
PRI	58	45.3	33	25.7
PVEM	5	3.9	6	4.6
Convergencia	--	--	5	3.9
PT	--	--	2	1.5
PANAL	--	--	1	0.7
Alternativa	--	--	--	--
Independientes	3	2.3	--	--
No. Efectivo de partidos	2.8		3.49	

Lo primero que salta a la vista es el carácter netamente multipartidista de la nueva Legislatura, la cual está más fragmentada, tanto en la Cámara como en el Senado, que la anterior y, como ha ocurrido desde 1997, ningún partido tiene la mayoría absoluta (la mitad más uno de los escaños) necesaria para aprobar leyes. Si aplicamos la fórmula de Laakso-Taagepera para medir el número efectivo de partidos,¹ veremos que tenemos 3.59 en la Cámara de Diputados y 3.49 en el Senado (en la anterior legislatura el índice era de 3.01 y 2.8, respectivamente). De esta forma, el poder está más disperso y desconcentrado que en el pasado.

El PAN aumenta sustancialmente su número de diputados, al igual que el PRD (que, sin embargo, obtiene menos de los esperados al tener que repartir entre sus socios electorales), mientras que el PRI tendrá el menor número de diputados de su historia y menos de la mitad de los que tenía en la Legislatura que termina. Los llamados "partidos chicos" tienen bancadas mucho mayores que en el pasado, derivadas de las alianzas electorales que establecieron tanto con el PRI (en el caso del PVEM) como con el PRD (en el caso de Convergencia y PT, cada uno de los cuales triplicó su representación). De esta forma, los partidos chicos tendrán un mayor poder de chantaje y, al mismo tiempo, cobran una nueva relevancia que puede generar un abaratamiento en las pretensiones de los partidos grandes a la hora de

negociar entre ellos. Es decir, los partidos chicos son coaliciones viables para el PAN, el cual podría así evitar recurrir a los otros dos partidos con aspiraciones presidenciales (PRI y PRD). Además, vemos que dos nuevos partidos ingresan al Congreso: el Partido Nueva Alianza (Panal), cuya lideresa informal es la maestra Elba Esther Gordillo, y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, cuya agenda temática está relacionada con la nueva izquierda posmoderna.

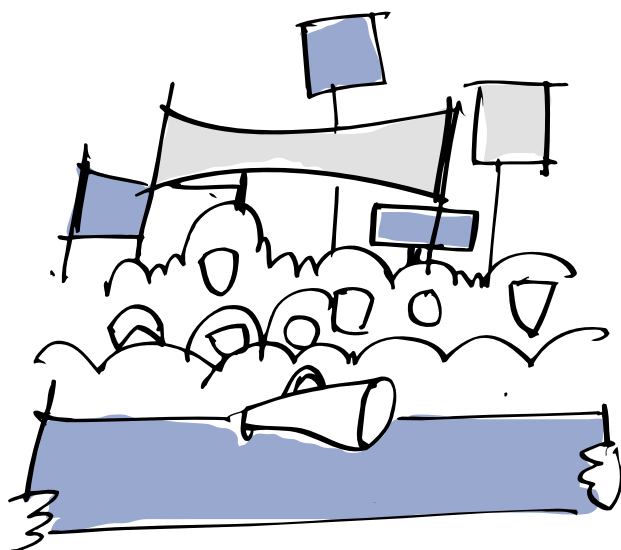
Una coalición mínimamente ganadora para el PAN podría incluir a Convergencia (partido pragmático en términos ideológicos con quien el PAN ya ha establecido alianzas electorales en algunos estados), al Panal (cuyas propuestas de campaña estuvieron muy relacionadas con la necesidad de llevar a cabo las reformas estructurales) y al PVEM (que ya no tiene demasiados incentivos a seguir pactando con el PRI). Esta coalición parlamentaria sumaría 253 diputados y tendría, por lo tanto, capacidad para aprobar nuevas leyes.

La lógica indicaría, sin embargo, que una coalición estable para el PAN, que pueda derivar incluso en la formación de un gobierno de coalición, tiene que incluir al PRI. Ante los malos resultados electorales de este partido, todo parece indicar que los interlocutores priístas más válidos serán los gobernadores, ante el descrédito de la actual dirigencia nacional, la cual no tarda en abandonar sus cargos partidistas. El PRI gobierna actualmente

en 17 estados (Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz) y varios de los gobernadores priístas tienen aspiraciones presidenciales para el año 2012. Asimismo, los gobernadores serían algunos de los principales beneficiarios de ciertas reformas pendientes (la reforma fiscal o la energética, por ejemplo), por lo que tienen incentivos de buscar que éstas se puedan consumir. Un PRI tan debilitado como el actual puede tener en un gobierno de coalición una receta para la supervivencia política.

En esta tesitura, es válido preguntarse: ¿qué opciones de refundación tiene el PRI? Parece evidente que el PRI debe tomar una postura ideológica y programática mucho más clara: la ambigüedad estratégica, que fue su éxito durante décadas, puede ser una de las causas de su derrota en un escenario muy polarizado, con actores relevantes en ambos lados del espacio político, y en donde el PRI ya no tuvo una base electoral propia a la cual apelar por medio de ciertos temas y propuestas específicas. De cualquier forma, no parecen quedarle demasiadas opciones al PRI. Una de ellas podría ser la de convertirse

¹ Este indicador es igual al inverso de la sumatoria de los cuadrados de las proporciones de escaños que obtuvo cada partido en las Cámaras. Véase Rein Taagepera y M.S. Shugart, *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven, 1989.



en un partido socialdemócrata moderno, ante la reticencia del PRD por serlo. De esta forma, mantendría al PRD en la extrema izquierda del espacio político, y el PRI podría capitalizar así los votos progresistas y liberales. Sin embargo, no es seguro que esta fórmula sea plenamente exitosa.

2. Presidencia acotada y gobierno dividido

El poder del presidente ha cambiado profundamente a partir de la alternancia. Como pudo percibirse a lo largo de esta administración, y ciertamente a partir de los esfuerzos del Ejecutivo por persuadir al Congreso, fue poniéndose de manifiesto cada vez más que la nueva Presidencia acotada y el nuevo Congreso difícilmente podían ponerse de acuerdo. Ello ocurrió particularmente en temas especialmente duros de “vender” al público, como la reforma fiscal y otras más. Fue evidente que una Presidencia acotada y un gobierno dividido tuvieron, en suma, dificultades para romper el *statu quo* y lograr los cambios que el país necesitaba en casos específicos de política. Conviene aclarar que el término presidencia acotada se refiere simplemente a la presidencia constitucional, misma que, como se advierte, requiere de nuevos mecanismos políticos para

apelar a la sociedad con argumentos convincentes y articular alianzas en torno al sistema de partidos. Lo primero, evidentemente, coloca al presidente en una lógica que, lejos de ser populista, se apoya –como se analizará más adelante– en apelaciones públicas que sean persuasivas y responsables.

¿A qué se debe esta situación? Hay quienes argumentan que es una falla típica del sistema presidencial. Estudiosos de la ciencia política como Juan Linz o Arturo Valenzuela hacen hincapié en que este tipo de regímenes no facilita la cooperación entre los actores políticos, ya que la oposición carece de incentivos para colaborar con el gobierno, toda vez que si esta cooperación es exitosa, será el gobierno quien se beneficie de ella y si, por el contrario, la cooperación no se traduce en mejores condiciones, entonces ambos, gobierno y oposición, pagarán los costos. Para los críticos del sistema presidencial la solución se encuentra en el sistema parlamentario, en el que el partido más votado, en el caso no tener mayoría en la Legislatura por sí mismo, tiene que negociar un pacto estable y permanente con algún otro partido para poder llegar al gobierno y, posteriormente, mantenerse en él.² Es necesario aclarar, sin embargo, que no necesariamente es cierto que el gobierno presidencial tiene los defectos que le adjudica Linz y que puede,

mediante el uso imaginativo de la política y nuevos mecanismos institucionales, superar los problemas de cooperación.

Pero es claro que mientras no se lleven a cabo reformas institucionales de largo aliento, hay que idear mecanismos políticos para propiciar un funcionamiento lo más eficiente posible de nuestro régimen político.

Primero, conviene definir qué se entiende por Presidencia acotada y por gobierno dividido. Presidencia acotada es la Presidencia constitucional sin poderes meta constitucionales. Se trata, pues, de la Presidencia por excelencia. Ahora bien, este Presidente acotado logra ser efectivo políticamente por mecanismos que se analizan más adelante. Se agrega el término “acotada” porque la Presidencia actúa efectivamente bajo las limitaciones impuestas por una serie de actores, no sólo los poderes de la Unión sino también el conjunto de vectores sociales que son los grupos de poder y que no necesariamente coinciden con las posturas presidenciales. Ello es muy claro si se piensa, por ejemplo, en los sindicatos que se oponen a algunas de las reformas más importantes, como un cambio institucional profundo en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Lo anterior conduce a reflexionar que la Presidencia acotada puede ubicarse, enfrentando dificultades para alcanzar acuerdos, en una situación de gobierno dividido o gobierno unitario. Dicho de otro modo, el que el Presidente tenga una mayoría absoluta en el Congreso no evita que, desde otros flancos del sistema político, exista acotamiento institucional. Ahora bien, en condiciones de gobierno dividido, el Presidente tiene un obstáculo adicional que remontar, que es justamente la falta de mayoría absoluta de su partido en el Congreso.

Dicho lo anterior, es imprescindible aclarar que, de acuerdo con estudios realizados en Latinoamérica y

² Véase, por ejemplo, Arturo Valenzuela, “Presidencialismo e ingobernabilidad”, en *El Universal*, 24 de noviembre de 2003.

Estados Unidos, los presidentes acotados, es decir, los presidentes constitucionales, logran gobernar efectivamente en situaciones de gobierno unitario y dividido. Tan es así que hay situaciones donde el público se ubica en el espacio de política a distancia apreciable tanto del presidente como del Congreso. Como veremos, aún en estas situaciones de gobierno unitario el presidente tiene que desarrollar un conjunto de mecanismos para lograr acercarse en ese espacio de política al público y así salir del *statu quo*. De hecho, el Presidente sale adelante con frecuencia, como la literatura lo demuestra en diversos casos.

Es pues fundamental partir de un esquema analítico en el que indefectiblemente Presidente y Congreso articularán un proceso político que inicia de un contexto inicial en el que diversos actores –no sólo el público sino a veces el poder legislativo– se ubican en posiciones distintas a la de los otros dos actores. Se efectúan entonces movimientos muy claros de acercamiento entre estos actores del juego político, dejando el *statu quo* atrás y llevando al país a cambios necesarios que beneficien a la nación entera. Se logra no sólo gobernabilidad democrática, es decir, una situación de estabilidad y normalidad en la democracia. También se logra sin duda lo que politólogos españoles han llamado “gobernanza” democrática, justamente indicando cómo, en la gobernabilidad, el gobierno y el proceso político subsecuente conducen a resultados virtuosos de política, no sólo rindiendo cuentas buenas a la hora de generar políticas públicas que benefician al país. También se logra, en virtud de esta gobernanza, consolidar la democracia de manera efectiva, haciendo que los actores políticos, empezando por el Presidente y el Congreso, contribuyan efectivamente a consolidar la democracia. Nótese que la gobernabilidad no es condición suficiente para consolidar el gobierno democrático y la forma de vida democrática. Cierto, la gobernabilidad representa un estado de cosas en que los actores políticos y sociales componen un todo estable



y en ese sentido normal y “gobernable”. Pero es condición necesaria, además, la operación de mecanismos específicos que no sólo mantienen la gobernabilidad sino que, en virtud de la gobernanza, traducen la democracia en gobierno efectivo.

Hay que aclarar que la experiencia en relación ejecutivo-legislativo durante el gobierno del Presidente Fox no se trató en lo fundamental de un problema de voluntarismo político: en cualquier sistema presidencial empezando por el estadounidense y siguiendo por las presidencias latinoamericanas existe un espacio público en el que los presidentes, el Congreso y el ciudadano típico se ubican –imagínese una línea horizontal– a distancias diferentes de acuerdo con sus posiciones de política en un determinado tema público.

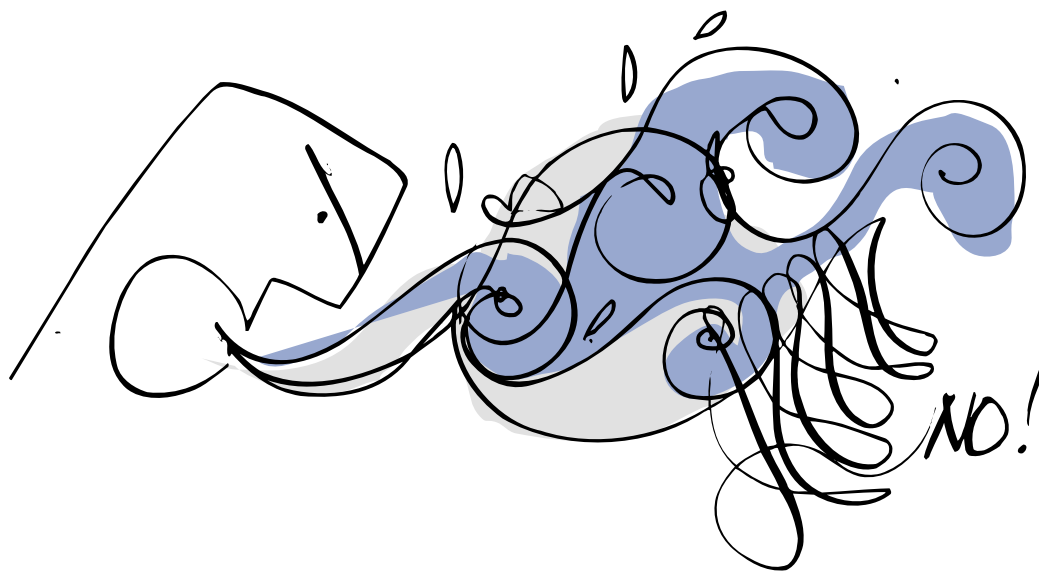
Ahora bien, a lo anterior hay que agregar la situación peculiar mexicana de un tripartidismo muy balanceado. En efecto, como han explicado Alonso Lujambio y Jaime Martínez, en un gobierno dividido se gana en representatividad pero se pierde en eficacia. Aún más, se diluye la responsabilidad en el formato tendencialmente tripartita. Por ejemplo, como ilustran los autores mencionados, en una situación tripartita sin un llamado “gabinete plural”, un partido de oposición identifica al gobierno con un partido y, subsecuentemente,

define si se unirá a otro partido para construir un consenso argumentable y defendible en la arena pública.³ A la oposición le conviene definirse respecto de lo que acepta o rechaza, mientras que el presidente y su partido juegan a empujar una agenda para distribuir públicamente créditos entre sus partidos “asociados”, por aquello que se aprueba y no se veta, pero también para asignar “culpas” por aquello que se rechaza.

Como apuntan nuestros autores, tal vez si el sistema de partidos se fragmentara aún más pudiera avanzarse en la construcción de coaliciones mínimamente ganadoras, cercanas a 50%+1 de los escaños en ambas cámaras, con gabinetes “plurales”, proveyendo así de cierta estabilidad a la coalición legislativa. Pero, nos alertan los autores, los costos en identificación y responsabilidades podrían ser muy grandes.

Nótese que en el formato tripartita se tiene una situación mínimamente fragmentada que no alcanza a diluir responsabilidad y sí a exponer a los partidos a ser identificados en sus posiciones. Es por ello que, claramente, el gobierno dividido tendencialmente tripartita enfrenta el dilema de construir acuerdos en la opinión

³ Alonso Lujambio y Jaime Martínez, *Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual*, mimeo, p.2.



pública. Así lo ilustra el caso de la reforma fiscal del año 2001: a pesar de su popularidad, el presidente decidió “salir al público” a proponer su reforma. Pero ésta, que no fue aprobada en el periodo ordinario de sesiones, se convirtió rápidamente en una reforma centrada en “el IVA en alimentos y medicinas”. El caso, bien conocido por todos los actores incluida la ciudadanía, constituyó un intento fallido de estrategia presidencial de “salir al público”. Es por ello que conviene reflexionar sobre los elementos que podrían traducir el capital político del presidente –su popularidad– en un verdadero factor de efectividad a la hora de “salir al público”, de modo que exista el incentivo de un partido o partidos a compartir el crédito del presidente.

3. Los posibles mecanismos para llegar a acuerdos

El poder del presidente se puede traducir en una efectiva presión al Congreso para negociar, mediante la estrategia de “salir al público”, de acuerdo con ciertas condiciones que deben estar presentes. Nótese: todo ello ha de ocurrir una vez que se ha logrado un nivel de gobernabilidad mínimo. La primera condición radica

en que la estrategia de “salir al público” resulta redituable si el presidente utiliza su imagen popular en los medios para defender intereses colectivos y en contra de intereses sectoriales o “especiales”. Si ello es logrado a favor del bien común, verdaderamente se estará logrando tener un sistema no sólo gobernable sino característico del gobierno efectivo, es decir, propio de la gobernanza que sólo los acuerdos pueden traer a la vida política.

Una segunda condición que determina la estrategia correspondiente es “salir al público” pero sin confrontarse verticalmente con el Congreso, siguiendo más bien una línea de cooperación “hombro con hombro” respecto a los legisladores. De esta forma, el presidente ofrece colaborar con el Congreso y compartir los costos de sus acciones en caso de que el proyecto propuesto fracase. Es necesario reconocer, sin embargo, que esta estrategia es menos común que aquélla en la que el presidente asume una confrontación con el Congreso a la hora de “salir al público”.

Bajo la condición de que el presidente en efecto haya logrado

movilizar a la opinión pública, una estrategia adecuada es “salir al público” antes de negociar con el fin de establecer con claridad sus preferencias. Es desde luego fundamental que al actuar, el Ejecutivo no genere la animadversión de los legisladores o socave su propia popularidad. De tal suerte, existe también la estrategia de negociar primero para “salir al público” a manifestar su inconformidad con la actitud intransigente de los legisladores, pudiendo así regresar a la mesa de negociación desde una posición de mayor fuerza.

Un factor determinante acerca de qué estrategia escoger tiene que ver con la popularidad cierta del presidente. El solo hecho de “salir al público” puede constituir un gran acierto o revés mayor para el presidente, dependiendo del apoyo que ha logrado cultivar ante el público. Un presidente muy popular puede siempre esgrimir la amenaza latente de “salir al público” cuando las negociaciones en torno a un tema parezcan dificultarse.

Hasta aquí es claro que la estrategia para “salir al público” y lograr negociar acuerdos tiene que ver con el grado fuerza presidencial basada



en el apoyo popular. Pero otro factor a considerar es el tipo de mensaje –señalando virtudes o asignando culpas–. En el primer caso el presidente expone las ventajas de su proyecto, pero no enfatiza o menciona el papel obstruccionista o no del Congreso. En el segundo caso, sin embargo, lo que se enfatiza en el mensaje es “el obstruccionismo” del Congreso, pudiendo asignar o no culpas específicas a tal o cual partido o a tal o cual político. Siempre queda claro, en cualquier caso, que la popularidad del presidente es recurso valioso que puede perderse fácilmente y volverse a remontar con enorme dificultad. Además, la traducción de popularidad presidencial en apoyo de una iniciativa presidencial no es automática. Dependerá, de nueva cuenta, de la naturaleza de la iniciativa y de qué tan fuerte es en realidad el presidente.

Otro factor a considerar es el ciclo electoral: un ciclo corto ofrece mayores posibilidades de “salir al público” señalando a los responsables de “la parálisis” política. En el ciclo trianual mexicano, “salir al público” en el primer año implica esperar una aprobación de reforma sin que la amenaza electoral recaiga de

manera importante sobre la conducta de los partidos (y no de los legisladores a título personal). En efecto, es más probable que una oposición coopere con el presidente mientras más lejana es la elección –en pos de la cual querrá diferenciarse del Presidente y de su partido–. Sin embargo, un presidente muy fortalecido en su popularidad puede presionar a la oposición para aprobar una iniciativa precisamente hacia el final del ciclo, pudiendo incluso no sólo haber ampliado la dimensión de su apoyo congresional sino logrado proyectar la imagen incrementada de éxito de sus propuestas.

Como recuerdan Lujambio y Martínez, en un sistema bipartidista con partidos indisciplinados, el presidente tratará de lograr una mayoría entre miembros de ambos partidos sin importar la magnitud del margen. Pero además, el presidente llamará a los ciudadanos a buscar a sus representantes distritales para comunicarles su opinión. Por el contrario, si los actores son partidos y no hay un vínculo tan estrecho representante-ciudadano, el presidente llamará a toda la ciudadanía a ajustar sus preferencias electorales concluido el

ciclo electoral. Como se puede advertir, los partidos no pueden colocarse en contra de la opinión pública sin pagar costos electorales, pues de otro modo sus adversarios harán los señalamientos correspondientes sobre sus culpas. La importancia del ciclo electoral es justamente que concentra en un punto la asignación de culpas y de créditos en torno de la elección en que compiten partidos disciplinados, sólo relativamente vinculados a los electores en un sentido cotidiano.

Todo este análisis llama a poner atención fijamente en los tiempos políticos, la fuerza de la popularidad presidencial y el tipo de mensaje que se puede elegir. Aún más, pone de relieve el papel central que juegan los medios de comunicación en la política de nuestros días, invitando así al presidente a lograr, en condiciones de gobernabilidad, la gobernanza requerida mediante una comunicación dinámica con la ciudadanía. **B**