

Versión estenográfica de la sexta mesa de trabajo del seminario de “análisis sobre la reforma política”, celebrada en el Patio Central del Senado de la República.

26 de enero de 2010.

Moderador: Senador Ricardo Monreal Avila

Para hablar de estos temas nos acompañan: Carlos Elizondo Mayer Serra, profesor investigador del CIDE; Ray Kennedy, director de la misión de Naciones Unidas en Sudán, en el área electoral; Soledad Loaeza, profesora e investigador de ciencias políticas del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Datos curriculares: Es profesor e investigador del CIDE, de donde fue director general. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel 3. Ha impartido cursos a nivel maestría en el Instituto Matías Romero, de Estudios Diplomáticos en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el Colegio de la Frontera Norte. Es licenciado en Relaciones Internacionales, por El Colegio de México. Cursó la maestría y el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Representante Permanente y Embajador de México en la OCDE, de mayo de 2004 a noviembre de 2006. Y es autor de numerosas publicaciones sobre las reformas estructurales en México y América Latina, Economía y Política Mexicana, Reformas Institucionales en México.

Me corresponde hablar sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y a eso voy a limitar mi participación, teniendo como marco de referencia la propuesta enviada por el Presidente, tratando de decir en qué sentido favorecen o no esta relación, algunos de los puntos del llamado decálogo.

Parto de un debate muy conocido que, desde que tenemos gobierno dividido en México, no hemos logrado avanzar en las reformas que el país necesita. Sin embargo, pusimos ahí a buscar cuántas leyes se han aprobado desde que tenemos gobierno dividido, y si hubiera que contar la productividad del Congreso por las leyes aprobadas, el Congreso ha aprobado más leyes en el sexenio de Fox que en el de Zedillo, y más en el de Zedillo que en el de Salinas. No se trata de contar leyes, obviamente se trata de saber cuáles son las leyes pertinentes que el país necesitaría para avanzar en lo laboral, energético, económico, fiscal, etcétera. Y claramente cuando nos comparamos con Brasil, Chile, hay una agenda de reformas pendientes.

Y tendríamos que pensar cuáles son los mecanismos que podrían hacer más productiva la relación entre las partes. El supuesto de este esfuerzo es que el Congreso frena reformas impopulares, porque el Congreso está permeado por intereses, y el Presidente puede incentivar, promover el interés general. Hay que decir que eso es sólo un supuesto. Habrá muchas reformas estructurales que no han sido aprobadas, entre otras cosas porque no son populares, cuando a lo mejor podrían ser útiles o no para el país, pero eso está a discusión. Entonces, ése es el primer punto.

A partir del otro, y les recomiendo darle un vistazo a las gráficas del último informe del Latinobarómetro, donde queda claro que México es el país de América Latina donde se está cuestionando de forma más importante la democracia. Es decir, a la pregunta

¿Puede haber democracia sin congreso nacional? El 50% de los mexicanos, piensa que puede haber democracia sin congreso nacional. Comparados con 72 en Venezuela; 59 en Chile; 70 en Argentina, México está claramente en la parte baja de la gráfica. Si vemos la satisfacción con la democracia, México es el cuarto país más bajo.

En fin, no voy a meterme en cada uno de los datos, pero lo que sí me parece bastante evidente es que por donde lo veamos los resultados objetivos en cuanto crecimiento, niveles de pobreza, desigualdad o percepción de los ciudadanos, pareciera que cuando nos comparamos con otros países de América Latina, México se encuentra por debajo. Entonces, tiene sentido pensar cómo reformar la capacidad de tomar decisiones en esta relación clave entre Congreso y Ejecutivo.

Ciertamente quiero partir de una premisa muy clara y lo van a ver a lo largo de esta presentación: Fortalecer la relación entre los dos poderes, no pasa por sobre representar un partido en el Congreso, pasa por generar incentivos para la colaboración. Entonces, voy a defender aquellas partes de la propuesta del Presidente, donde creo que se incentiva esa colaboración y voy a criticar aquellas que por generar mecanismos de sobre representación puede resolver el problema. Antes de tener gobierno dividido no había problema, porque el Congreso era básicamente un empleado del Ejecutivo y ésa no es la forma de resolver el problema. La forma de hacerlo es teniendo pesos y contrapesos cómo los incentivamos a colaborar.

¿Cuáles son los cuatro puntos en la propuesta del Presidente donde se atiende el tema de la colaboración entre los poderes? El primero es la reelección. A mi juicio, la reelección es el cambio más controversial, sin duda, de este decálogo, probablemente el más controversial. Hay muchas razones históricas y de otro orden para tenerle temor, aunque hay que tener claro que si bien no es la llave, no es la solución, no es la panacea, no hay ninguna cosa que nos vuelva el país de nuestro sueño, por ese mismo cambio. Si se mueve en el sentido correcto, si se acompaña con otras reformas para generar mayor rendición de cuentas, mayor relación entre ciudadano y poder y, en ese sentido, puede ayudar a una mayor colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo ¿Por qué? En la medida, y estos son los supuestos, que el Presidente defienda una propuesta que es claramente de interés general y así la percibe el ciudadano, un ciudadano que tiene un legislador que tiene que buscar al ciudadano para ser reelecto, puede ser presionado por el Presidente; en ese sentido, en el sentido de esto que es deseable para el país, se puede entonces liberar de ataduras ideológicas o de los grupos de interés.

Así funcionó la democracia de Estados Unidos muchos años, hasta que dejó de funcionar. Hoy por hoy, la reelección en Estados Unidos no está llevando una mayor colaboración entre los poderes. Aun el presidente Obama, con clara mayoría en las dos cámaras, dadas las reglas éstas de filibustería en la Cámara de Senadores, ya no hay casi colaboración entre los poderes, porque se radicalizaron los partidos, los republicanos tienen una base muy radical a la cual atender y no está preocupados en la reelección por los temas de interés general, sino primero en sacar su candidatura, para la cual requieren el apoyo de su base más radical. Un ejemplo de que no es una panacea, no necesariamente resuelve las cosas. Funcionó en muchos años, pero en los años de gobierno dividido en Estados Unidos, el Presidente lograba impulsar los temas de interés general, pero desde Clinton para acá no ha funcionado así.

Y el ejemplo más claro es la reforma al sistema de salud. Claramente es un tema de interés general, pero es un tema que enfrenta a grupos de interés muy bien organizados; y dos, a una visión ideológica de la derecha que ve en la reforma al sistema de salud una suerte de marxismo socialista. Entonces, insisto, la reelección va

en el camino adecuado, pero como veremos más adelante, se tiene que ir acompañando de algunos temas que no están bien resueltos en México para que realmente tenga el efecto deseado, es decir, que se pueda incentivar una competencia sana entre quien tiene el poder y rinde cuentas de qué hizo con ese poder, y quien le quiere disputar, pero que tiene recursos similares.

Para que la reelección funcione y funcione entonces todo lo demás, se requerirá repensar el régimen de financiamiento, bajar los niveles de ingreso que tienen los partidos políticos y que tienen nuestros candidatos, controlar mucho mejor el recurso público y privado que le llega a los candidatos, para hacerlos mucho más receptivos a los ciudadanos y menos a quienes tienen el dinero. Además, creo que la reelección sólo puede funcionar si le ponemos junto el tema de eliminar las restricciones a las campañas negativas, porque si el que tiene el poder y está buscando ser reelecto no puede ser criticado en todo lo que deba y pueda ser criticado, pues claramente va a tener una ventaja muy importante para que la reelección funcione, para que genere un vínculo con el ciudadano y que eso sirva en el caso de que el Presidente está impulsando reformas de interés general. Y subrayo, en ese caso requiere también que haya una posibilidad de todos los que participan de discutir, de promover, de criticar.

Y el régimen que tenemos hoy, según ha sido interpretado por el Tribunal Electoral en la sentencia que ustedes conocen de la llamada sopa de letras del PAN que fue impugnada por el PRI, que fue impugnada la sentencia que el IFE hizo respecto a esta sopa de letras, nuestro Tribunal dice, respecto a esto que la Constitución prohíbe a los partidos políticos y coaliciones el empleo de cualquier expresión que denigre, aún cuando sea propósito de una opinión o información, y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia. En un régimen donde no se puede criticar, aun basado en la ciencia o en la historia, es un régimen que no permite un diálogo abierto y franco de las posiciones y que volvería inmanejable un proceso en el que quien está en el poder tendría mucho más ventajas.

Resumiendo. La reelección me parece adecuada. Pero a mí ya me han invitado a un tema en concreto y la experiencia comparada indica que puede ayudar a una mayor colaboración entre los poderes, aunque había que acompañarla con algunos de estos cambios, siempre y cuando el debate no se polarice como se ha polarizado recientemente en los Estados Unidos.

Segundo punto con el que estoy claramente en desacuerdo es el de la segunda vuelta. Puede funcionar en los términos de generar mayorías para el Presidente. En eso no estoy en contra, pero lo que me preocupa es esta idea de separar la elección de Presidente con la del Poder Legislativo; y en caso de que haya una segunda vuelta, la del Legislativo sea al mismo tiempo de la segunda vuelta. En caso de que sea tiempo después de la primera vuelta, y la experiencia internacional, en el caso francés es muy claro, esto tiende a generar súper mayorías. El primer ministro Sarkozy ganó en la primera vuelta el 31 por ciento de los escaños; en la segunda el 53, y logró en la Asamblea Nacional el 54 por ciento de curules; una amplia mayoría que no es la que estaba originalmente en las preferencias de los ciudadanos, pero lo vemos en otros lados. Cuando se desfasan suele ganar el que le fue mejor en la primera, porque había un efecto como de arrastre hacia el que ganó la primera vuelta presidencial.

Creo, como dije al principio de esta intervención, que no se trata de tener sobre representación. Incluso diría que el régimen político electoral mexicano ya permite una sobre representación. Hoy como ustedes saben, el PRI con el 37 por ciento de los votos en la Cámara de Diputados, tiene casi el 47 por ciento de las curules, y junto con su socio el Partido Verde, con la Alianza del Verde, tiene la mayoría absoluta, sin que los dos partidos lleguen a tener el 43 por ciento de los votos.

No me gustan las sobre representaciones de ningún partido, el verde, el amarillo, el azul, el que ustedes quieran, porque necesitamos un régimen que sea más sensible, que refleje mejor cuáles son las prioridades, cuáles son las preferencias, cuáles son las distribuciones de poder que se tienen en la sociedad. Entonces, no busquemos falsas salidas. No se trata de subordinar al Legislativo, sino de incentivar su cooperación.

Los riesgos de anularnos nuevamente los voy a anotar un poco más adelante. El tercer tema de la iniciativa del Presidente tiene que ver con la iniciativa preferente. Creo que es una buena medida porque no obliga al Congreso a decidir en un sentido, no es gobernar por decreto, como en algunos países de América del Sur, donde claramente genera un desequilibrio entre los poderes, pero va en este sentido de obligar a los partidos a pronunciarse. Si el Presidente tiene una iniciativa, el Congreso no se puede sentar en ella. Le pueden decir que no les gusta; se la pueden echar para atrás, pero no pueden simplemente enterrarla. Nos obliga a saber dónde están nuestros legisladores, qué defienden, qué no defienden, por qué, dar la cara frente a la gente. A la mejor en el camino, si la propuesta del Presidente es buena, se generan los consensos sociales que presionen para hacer reformas que pueden ser muy negativas para grupos de interés bien organizados, pero que pueden ser de interés para toda una parte importante de la población. Creo que esa claramente va en el sentido correcto.

También creo que va, aunque me preocupa mucho más, el veto parcial, el llamado veto de línea,. Este claramente desequilibra la relación entre poderes, hay que decirlo, fue con ese criterio que la Suprema Corte de los Estados Unidos, a una reforma similar, la declaró inconstitucional por razones que no explico acá, pero que están anotados en el trabajo ¿Por qué? Porque permite al Presidente seleccionar aquella parte de la legislación que más le gusta. Le ve una virtud, y hay que tener clara esta virtud.

Por razones que explico al final de esta presentación, los grupos de interés tienen en México una gran capacidad de sembrar artículos en las leyes, con dedicatoria. El Congreso, en su búsqueda de equilibrio, muchas veces no los puede borrar, ahí quedan y el que podría jugar esa función de filtrar esos artículos con dedicatoria podría ser el Presidente que, en principio, puede representar mejor el interés general.

El último tema es el de la reconducción presupuestal y la Ley de Ingresos. Me parece que hasta ahora lo que no funcionado de nuestro régimen presupuestal es otra cosa sobre la voy a hablar al final, pero la última reforma que pone tiempos distintos ha funcionado razonablemente bien, se ha incentivado la cooperación; de hecho, al permitir la reconducción, lo que suele darse en otros países, lo vimos en Estados Unidos en la época de Clinton, la posibilidad de que haya un choque entre ambos poderes se acaban, pudiendo generar implicaciones negativas en términos de la relación entre los poderes y de la propia estabilidad macroeconómica. Entonces, tengo dudas respecto a esta, aunque veo algunas de sus virtudes.

Ahora bien, anoto una cosa. Se ha dicho, lo han dicho aquí algunos de los senadores, algunos de los colegas; ha habido una posición bastante crítica de la reforma presentada por el Presidente, y ciertamente esta ciencia en la que yo estoy, que es la Ciencia Política, deja de ser una ciencia exacta, y la verdad es que cada uno de mis colegas puede tener visiones distintas de qué produce la segunda vuelta, qué implicaciones puede tener, cuál es el mejor mecanismo de segunda vuelta. Y la verdad sea dicha, cuando uno analiza las reformas de otros países muchas veces tienen conclusiones, implicaciones, difíciles de calcular. Ahora, ojo, eso no nos debe de llevar al conservadurismo.

Si con el mismo ánimo que nos invitaron a este seminario nos hubieran invitado a analizar nuestro actual régimen constitucional, sospecho que hubiera salido aún más criticado que las iniciativas del Presidente, porque claramente tiene algunas particularidades que lo hacen inoperante. Ahora bien, como ya dije, detrás de muchos de quienes discuten la relación entre Legislativo y Ejecutivo, parece permear la idea que lo que necesitamos es generar mayorías más amplias para que el Presidente tenga asegurada la mayoría en las dos cámaras, y pueda legislar sin problemas. Lo he dicho en otros lugares, y lo subrayó aquí, yo no creo que ese sea el mecanismo. El mecanismo es buscar incentivos para la colaboración, no la sobre representación, porque esa película ya la vimos.

En 1973, el presidente Echeverría corrió a su secretario de Hacienda, y dijo: “De hoy en adelante la economía se maneja desde Los Pinos” y como bien glosó Gabriel Said así fue y así nos fue. La falta de pesos y contrapesos está claramente detrás de muchas de las crisis económicas que tuvimos, donde precisamente no es casualidad que desde que tenemos gobierno dividido no ha habido crisis fiscales, porque eso ha generado un peso, un contrapeso que ha impedido ese tipo de excesos. Y para tratar de documentar muy rápidamente esta posición, veamos el caso de Venezuela. En Venezuela no hay pesos y contrapesos, el presidente tiene amplias mayorías, y eso no le ha llevado a maximizar el bienestar de los venezolanos; puede ser criticable, pero la realidad crecientemente se pone de mi lado, que no ha sido lo mejor para los venezolanos.

Y en el otro sentido, los presidentes brasileños han gobernado sin mayoría de su partido. Hay reelección, hay partidos más chicos, pesos de los partidos distintos, se pueden construir coaliciones para los temas importantes; el liderazgo, sin duda, tanto de Cardoso y Lula, permitió convencer al Congreso de hacer algunas de las reformas que en nuestro país no hemos podido hacer. Entonces, no es un tema de generar sobre representaciones, sino incentivar a la colaboración.

Ahora bien, hay tres temas que no están en la reforma del Presidente, que me parece importante anotar en este debate. El primero: fue una complejidad muy particular del caso mexicano: que hemos llevado a nivel constitucional las regulaciones más absurdas y de detalle, razón por la cual el problema de la colaboración de los poderes no es simplemente una mayoría, sino una mayoría calificada de dos tercios para cambiar cosas que en otros países están a nivel de regulación. Y claro, si lo que se quiere es que alcanzar mayorías simples, los acuerdos son mucho más fáciles, pero se requiere mayorías calificadas, y eso pone a México en un contexto particularmente complicado porque todo lo importante en términos estructurales que le falta a este país, pasa por reformar la Constitución; entonces, una mayoría simple no permitiría tampoco la reforma constitucional; la solución sería obvia, teórica, constituciones más esbeltas, le meten menos cosas, pero no hay condiciones políticas para congresos constituyentes ni esas cosas, y la experiencia de América Latina reciente muestra que las constituciones cada vez cargan más cosas y ya no será posible el modelo más anglosajón clásico de constituciones donde solo está lo central.

Pero donde sí creo que se puede legislar, y que ayudaría de forma importante a mejorar la relación entre Ejecutivo y Legislativo, son dos temas que tienen que ver con el dinero, el primero el cabildeo. En los países donde está bien regulado el cabildeo, no como Estados Unidos que está bastante mal regulado, en los que está bien regulado la mecánica política cambia. México es un país extremo, no está regulado, un congresista no tiene que dar cuentas de qué dinero recibió de quien, puede ser empleado de una empresa y vivir como tal sin que pase nada. ¿Cuál es el problema de ello? Que los grupos de interés tienen una gran capacidad de sembrar iniciativas,

pequeñitas, medianas, grandes, de bloquear cambios que los afecten. Lo hemos visto en casi todos los temas importantes, o bien salen leyes como la Ley Televisa, o bloqueos de última hora de leyes que les costaron un enorme trabajo a mayorías más o menos ilustradas, y que al final, un grupo de interés lo puede romper con diversos mecanismos de cabildeo.

Si queremos un Ejecutivo, un Legislativo, que se relacionen más como poderes, y que pasen menos por los poderes fácticos, necesitamos, sin lugar a dudas, regular el cabildeo. Eso es parte de lo que permite una relación sana entre los poderes, y entre los ciudadanos, porque en un contexto como éste, quien tiene dinero puede manipular a su favor la discusión.

El último tema. Tenemos que cambiar nuestro régimen fiscal en el siguiente sentido. Hoy hay gobernadores que tienen mejor relación con la Cámara baja que el propio Ejecutivo federal ¿por qué? porque las reglas de reparto de dinero en México llevan a que la Cámara de Diputados reparte el grueso del dinero que tienen los estados. En los estados hay muy mala rendición de cuentas, más que a nivel federal, el Estado federal recauda, los gobiernos gastan, la cuenta se rinde de forma muy opaca, no es lo adecuado en un régimen federal donde esa carga queda en una de las cámaras.

Si uno observa otros regímenes federales, los gobernadores no pesan tanto, porque sus problemas de dinero se resuelven en sus propias localidades. El gobernador en California, si tiene una crisis fiscal tiene que ir a su congreso, enfrentar a sus ciudadanos y resolver la ecuación dinero- gasto de una forma que permite más control y más rendición de cuentas.

Entonces, si queremos tener un Congreso que se pueda concentrar más en los temas de interés general, que no dependa tanto del peso de los gobernadores, necesitaríamos cambiar los mecanismos a través de los cuales se deciden los impuestos y el gasto en nuestro país. Estos dos últimos puntos, por supuesto, dan cuenta de un problema central en toda democracia, que son, cuáles son los instrumentos que influyen en el proceso legislativo, y entre menos influye el dinero, más pueden influir los ciudadanos, más pueden quedar al final de cuentas políticas de interés general.

Ray Kennedy

Datos curriculares: Es doctor en Filosofía por la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos. Actualmente es director de la misión de Naciones Unidas en Sudán, en el área electoral; consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Haití, en el área de planeación de elecciones locales en 2006; experto internacional del programa Naciones Unidas para el Desarrollo en el Área de Observación Electoral en México durante los años 2003 y 2006.

En la teoría democrática pura clásica el Poder Legislativo, legisla, mientras el Poder Ejecutivo, ejecuta lo que el Poder Legislativo legisla; pero esto deja de lado una pregunta fundamental, ¿Quién establece las líneas rectoras de política, las prioridades? Pues en la realidad el Poder Ejecutivo desempeña un rol que varía desde importante hasta preponderante en estas cuestiones, dependiendo del contexto y de la historia política del país. En Estados Unidos, algunos analistas han concluido en base de un análisis muy cuidadoso de los resultados electorales y los resultados de encuestas de opinión pública acerca de muchas elecciones, que los electores prefieren los gobiernos divididos en Estados Unidos, pero prefieren gobiernos divididos que funcionen; si no funcionan, eventualmente optan por un partido u otro, pero

temporalmente, hasta que también llegan a aburrir por sus acciones o la falta de acciones de ese partido en gobierno.

Las explicaciones de los expertos a este fenómeno se concentran en que los gobiernos divididos acaban promoviendo o requiriendo mayor nivel de diálogo e implica la activa participación de los representantes de toda la población y no sólo los del partido del gobierno para buscar mayorías que garanticen la aprobación de los proyectos legislativos; cada voto vale en estas situaciones, lo que genera la posibilidad de mayores beneficios para los distritos cuyos representantes y muy especialmente los representantes de la oposición que voten a favor de un proyecto legislativo.

Una de las principales áreas en donde los poderes cooperan, esté el gobierno dividido o no, es la del presupuesto. Nuevamente en teoría, el Legislativo establece el presupuesto, y puede ser así en un sentido formal, pero en realidad, como no hay alternativa, están obligados a emprender un esfuerzo de colaboración entre los dos poderes en materia presupuestal. En Estados Unidos, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo tienen su oficina de presupuesto para análisis, formulación y monitoreo de presupuestos y su ejercicio. Además, cada una de las cámaras legislativas a nivel federal tiene sus comités con responsabilidad de análisis de propuestas legislativas y monitoreo del desempeño de las respectivas oficinas del Poder Ejecutivo; al mismo tiempo, cada uno de los departamentos o secretarías del gobierno federal tiene su oficina de enlace legislativo para mantener un contacto permanente con las cámaras legislativas.

Vimos que en los años 90 hubo una crisis entre poderes en Estados Unidos, cuando la cámara rechazó el presupuesto del Poder Ejecutivo ¿qué pasó? El gobierno acabó cerrándose durante algunos días, llevando a una reacción muy negativa por parte de los electores, quienes culpaban a los republicanos que controlaban la cámara en esta época; quedó claro nuevamente que aunque puedan tener una preferencia por gobiernos divididos por su necesidad de diálogo, los electores quieren ver un diálogo productivo entre los poderes.

Hay otra función que desempeñan los miembros del Poder Legislativo en Estados Unidos, lo que llamamos servicios al elector, en que los ciudadanos piden la intervención de su representante para la resolución de todo tipo de problemas con cualquier dependencia del Poder Ejecutivo; cada senador, cada representante, tiene varias personas en sus oficinas que cuidan exclusivamente de estas solicitudes, que a su vez están en contacto frecuente con las distintas dependencias del Poder Ejecutivo.

Hay otros temas como el veto presidencial, la confirmación de los nombramientos presidenciales y la ratificación de los tratados internacionales que implican una cooperación entre los dos poderes, pero que han sido ya tratados en otras mesas.

Finalmente, un vínculo muy particular de Estados Unidos entre los poderes es que el vicepresidente de los Estados Unidos es simultáneamente presidente del Senado, aunque en gran medida deja esta función al presidente *pro tempore* del senado. Acaba, esto sí, ejerciendo el voto en caso de un empate y ocupa la silla del presidente del Senado en ocasión de los discursos del presidente a las dos cámaras.

Soledad Loaeza

Datos curriculares: Es profesora e investigadora de Ciencias Políticas del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, donde imparte cursos en las licenciaturas de Relaciones Internacionales y de Ciencia Política y Administración Pública, así como en la maestría de Ciencias Políticas. Ha

publicado varios libros, al igual que un amplio acervo de artículos en revistas especializadas, nacionales e internacionales en las áreas de Ciencias Políticas, Historia y Relaciones Internacionales. Sus principales líneas de investigación son la transición y el proceso de democratización en México, así como las transformaciones de la sociedad mexicana en el Siglo XX.

Cuando hablamos de gobierno dividido, evocamos una situación de conflicto más que probable entre el Congreso y el Ejecutivo, que se derivaría del hecho de que cada uno de estos poderes está en manos de un partido diferente. Esta situación se asocia con parálisis del proceso de decisiones del Ejecutivo y/o del trabajo legislativo. Un ejemplo típico de esta situación de conflictos sería la siguiente:

El gobierno presenta sus iniciativas al Poder Legislativo, pero como su partido no tiene mayoría en la Cámara de Representantes, si no ha forjado una coalición con otras fuerzas políticas para alcanzar la mayoría, habrá pocas posibilidades de que sus propuestas se aprueben. El ejemplo más dramático del gobierno dividido sería el de un presidente arrinconado por el Poder Legislativo, incapacitado para gobernar, en vista del bloqueo del proceso de toma de decisiones que provoca la ausencia de apoyos, no sólo legislativos, sino propiamente políticos.

Los gobiernos divididos pueden presentarse en regímenes parlamentarios, pero también en regímenes semipresidenciales y presidenciales, como los latinoamericanos; los propician la representación proporcional y el voto dividido. Para muchos, el gobierno dividido compromete la gobernabilidad; de ahí que se busque prevenirlo o, cuando menos, imaginar los incentivos institucionales para la cooperación entre los actores políticos.

La experiencia de muchos de los países latinoamericanos muestra que lo que aquí se llama gobierno dividido, ha traído beneficios tangibles para el buen funcionamiento de los regímenes presidenciales y para la consolidación del pluralismo político, contrariamente a muchos que han señalado el potencial de ingobernabilidad de estos gobiernos, aquí llamados *divididos*; quiero llamar la atención sobre sus virtudes, incluso proponer que en lugar de hablar de gobierno dividido, busquemos una denominación que no esté contaminada por el prejuicio de la supuesta ingobernabilidad que acarrea el gobierno que no tiene mayoría legislativa, para referirnos a una experiencia que en México ha tenido consecuencias muy saludables para la corrección de los excesos del presidencialismo, así como para la representatividad política de la diversidad social.

En lugar de gobierno dividido, voy a utilizar la fórmula *difícil combinación* acuñada por el politólogo uruguayo Jorge Lanzaro, para referirme a una situación en la que el Poder Legislativo y el Ejecutivo están en manos de partidos diferentes.

Admito que la fórmula *difícil combinación* es vaga, pero su imprecisión recoge la diversidad de experiencias que ha habido en sistemas presidenciales y multipartidistas, que de ninguna manera reflejan una incompatibilidad insuperable entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Las transiciones en la democracia en América Latina, dieron lugar a la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo. Los regímenes presidenciales de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Uruguay, tienen sistemas multipartidistas, al igual que lo tuvieron Bolivia y Venezuela, solamente Colombia ha tenido sistema bipartidista y un breve paréntesis multipartidista.

Las tensiones que han registrado la difícil combinación del presidencialismo en multipartidismo, se deriva, a mi manera de ver, del enfrentamiento de dos lógicas contradictorias. Mientras que el presidencialismo obedece al principio de la concentración del poder y de la autoridad en el Ejecutivo, el multipartidismo reclama la distribución del poder. Estas mismas lógicas encontradas rigen al sistema electoral que, por una parte, mediante los distritos uninominales promueve la formación de mayorías; y por la otra, nutre el pluralismo con la representación proporcional. Esta combinación ha resultado difícil, y en algunos casos se ha resuelto en la reproducción de lo que podríamos llamar “el presidencialismo duro del pasado”, personalizado y sin punto de equilibrio entre los poderes.

Pero en general puede afirmarse que lo que puede llamarse “el nuevo presidencialismo” en buena parte de América Latina, ha contribuido a remediar algunos de los males del diseño presidencialista puro; ha restablecido el equilibrio constitucional; ha moderado el poder presidencial; ha auspiciado la cooperación entre poderes e incluso la transparencia en el ejercicio de gobierno. Gracias a esta fórmula, que a ojos de muchos resulta contra natura, presidentes y partidos se han visto obligados a la cooperación, y lo han hecho más de lo que ahora estamos dispuestos a reconocer.

Por ejemplo, entre nosotros, el Cofipe de 1989-1990, fue en buena medida el resultado de una negociación entre el presidente Carlos Salinas y el PAN, que en ese momento contaba con 101 legisladores en la Cámara, mientras que el PRI había perdido los dos tercios que exige la reforma constitucional. Las reformas de 1996 a este Código, también fueron objeto de negociaciones entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso en ese momento, es decir, hay precedentes importantes de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, de tal manera que en México no se ha presentado, yo no lo percibo así, una situación de ingobernabilidad, como tampoco se ha presentado en otros países de América Latina.

Basta esta experiencia de la reforma electoral mexicana para mirar la combinación presidencialismo-multipartidismo desde otra perspectiva. El multipartidismo ha generado en México, como en otros países de América Latina, conductas de cooperación y acercamiento entre las diferentes fuerzas políticas, pactos, acuerdos, compromisos y coaliciones que eran impensables en los regímenes presidenciales del pasado, así no fuera más que porque se consideraban innecesarias.

La pluralidad de las fuerzas ha obligado a los actores políticos a abandonar el principio presidencialista de que el ganador se lleva todo, aprender a negociar con sus contrincantes y a sentarse a la mesa con ellos a discutir del gobierno del país. La evolución de la difícil combinación del presidencialismo y multipartidismo ha sido un reflejo del reconocimiento de la pluralidad como un dato inalterable de la sociedad. La democracia pluralista que encarna un sistema de varios partidos, recoge esta realidad más fielmente que la democracia mayoritaria del pasado que tendía a la concentración.

En mi opinión, ésta fue una de las conquistas centrales de los procesos de democratización, pues el reconocimiento de que las sociedades políticas están integradas por minorías ayuda a conjurar la tentación autoritaria que acecha a las mayorías todopoderosas que imponen su voluntad o la voluntad de las oligarquías que las dirigen sobre las minorías. La historia de las dictaduras y de los autoritarismos es también la historia de la perversión de mayorías originalmente democráticas. El tema que más preocupa a los críticos del presidencialismo multipartidista es la ingobernabilidad, producto de la potencial falta de cooperación y de acuerdos entre poderes y entre partidos.

Si adoptamos los parámetros aceptados de gobernabilidad, en realidad son excepcionales los casos en que se ha producido una situación de esta naturaleza. Si gobernabilidad quiere decir que durante un plazo de 25 años los presidentes han podido terminar su mandato constitucional normalmente y sin interrupciones, sin que haya sido obligado a renunciar, entonces la mayoría de los regímenes latinoamericanos elegidos después de la transición han sido gobernados.

Los contra ejemplos de esta normalidad son el presidente Fernando Collor de Melo, en Brasil, Abdalá Bucarán y Hamil Mahuad, en Ecuador, Raúl Alfonsín y Fernando Della Rúa, en Argentina, y Alberto Fujimori, en Perú. Son casos, número importante de casos, pero no son mayoritarios. De hecho ya existe una amplia experiencia de lo que algunos llaman el presidencialismo de coalición, cuya piedra angular es el principio de cooperación entre fuerzas políticas afines, frentes amplios, coaliciones, acuerdos, alianzas, que parten del reconocimiento de que la pluralidad política de la sociedad es inasimilable a una o dos organizaciones políticas y si de movilizar e incluir se trata, la fórmula más apropiada es la que reconoce las identidades políticas particulares, pero encuentra también las afinidades que permiten una acción concertada.

La estabilización del presidencialismo multipartidista en más de un caso se ha logrado gracias a ese presidencialismo de coalición, que supone acuerdos de cooperación que van mucho más allá de la coyuntura electoral. El ejemplo más notable de esta solución es, desde luego, la concertación democrática que llevó al poder a Michelle Bachelet, en Chile, y con la que gobernó con mucho éxito durante 4 años. Integraban esta concertación el Partido Demócrata Cristiano, el partido radical Socialdemócrata, el Partido Socialista y el Partido por la Democracia. Ninguno de ellos perdió su identidad por formar parte de la concertación, y todos también lograron trabajar juntos y no hubo en ningún momento una crisis de gobernabilidad. Tampoco hubo una reducción forzosa de las fuerzas políticas aún, digamos, bipartidista.

En las últimas elecciones la oposición se unificó bajo el lema "coalición por el cambio" que llevó al poder a Sebastián Piñera, quien llegó a la Presidencia después de la segunda vuelta electoral pero también, en este caso, no tantos partidos como la concertación democrática, únicamente dos, pero dos partidos que mantienen su propia identidad. Los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática.

De la misma manera, sin embargo, podríamos decir que si no hay esas coaliciones de gobierno sí se presentan problemas importantes. Algunos suponen, sugieren, que eso puede ocurrir en México, yo la verdad no encuentro ningún dato que me permita alimentar ese temor.

Si estamos de acuerdo en que no ha habido una crisis de gobernabilidad como la que se pudo haber presentado en Argentina, digamos, entre 2000 y 2002, el paquete de reformas del Presidente Calderón tiene una intención preventiva, pues no obstante que desde 1997 el jefe del Ejecutivo no ha contado con una mayoría legislativa, me resulta muy difícil comparar las tensiones y los casi enfrentamientos entre el gobierno y los legisladores con las crisis que en Argentina, Brasil, Ecuador o Perú se resolvieron con la renuncia del Presidente.

A mi manera de ver, no hay condiciones para que se produzca una crisis de esa magnitud. Si éste es el caso ¿cuál es el problema de gobernabilidad que habría que resolverse derivado de esta supuesta o aparente incompatibilidad entre presidencialismo y multipartidismo? Y aquí retomo una idea que me parece muy

sugerente de Carlos Elizondo; se trata de evitar construir mayorías artificiales que de hecho están reflejando equilibrios igualmente artificiales.

Desde inicios de los años 80, el sistema de partido hegemónico mexicano experimentó cambios muy profundos a raíz de amplias movilizaciones, y estas movilizaciones eran de ciudadanos que buscaban representación y alternativas de gobierno diferentes a las que ofrecía el PRI. Como mencioné antes, en 1988 el partido hegemónico no alcanzó los dos tercios de la representación en la Cámara de Diputados. Con estos resultados, el Presidente perdió la capacidad de reformar la Constitución; sin el apoyo de las oposiciones, se vio obligado a negociar, cosa que hizo rápidamente el presidente Salinas.

Ahora bien, esta negociación de 1989-1990 no fue la primera, fue muy importante, pero a mí me gustaría recordar que el temor a la amenaza inminente de un gobierno dividido se presentó en el gobierno mexicano desde 1984-85, y en eso les podía sugerir que le echen un vistazo al Código Federal Electoral de 1986. Se temió que el avance de Acción Nacional fuera muy grande, mayor de lo que fue en realidad, y promovieron entonces una reforma del Código cuyo objetivo era defender la mayoría del PRI, aún a costa de la sobre representación. ¿Cómo lo hicieron? Para conjurar el riesgo del gobierno dividido y asegurar una mayoría de escaños para el PRI, se modificaron las reglas de representación proporcional. Hasta entonces, el partido mayoritario no tenía derecho a las diputaciones de representación proporcional. Como temían que Acción Nacional obtuviera muchas curules de mayoría, decidieron ampliar la representación proporcional y abrir el acceso a esa representación a todos los partidos. La intención era obviamente fortalecer al PRI. Esa era una vía importante para hacerlo. No fue necesario, y los resultados electorales traicionaron los cálculos de quien los hizo; no sé quién los hizo pero no fueron buenos cálculos.

Otro punto importante fue que también se introdujo una regla según la cual aquel partido que obtuviera el 35 por ciento del voto tenía derecho a aumentar el número de curules en la Cámara hasta alcanzar la mayoría más uno, para asegurar la estabilidad. Es decir, este temor de la gobernabilidad está presente en México desde 1985-1986, es un temor viejo. Cuando se plantea en estos momentos el tema de la gobernabilidad y el temor o el problema con el multipartidismo y el presidencialismo, me parece que estamos expresando una cierta nostalgia por la vida tranquila y calmada de certidumbres que era aquella en la que sabíamos quién iba a ganar la Presidencia, cuál iba a ser el valor del dólar, cuánto costaba el litro de leche, pero esos son tiempos idos que no vamos a recuperar jamás.

Me voy a referir a dos señalamientos que se han hecho en relación con las reformas específicas propuestas por el presidente Calderón. Lo primera es que su propuesta conduce al hiper presidencialismo. Yo no veo que la propuesta vaya en esa dirección; me imagino que los críticos se refieren a la iniciativa preferente, sobre todo, y al veto parcial. Lo que veo, más bien, es que ha habido un desequilibrio muy marcado entre el Legislativo y el Ejecutivo en los últimos años. No es un tema de gobernabilidad, pero sí es un asunto de desequilibrio en el que el Poder Legislativo ha venido mordisqueando las áreas de acción del Poder Ejecutivo.

Es, decir, habría que discutir si acaso en varios puntos están desapareciendo las fronteras, la separación de poderes, dada la fuerza que ha tenido el Legislativo frente al Ejecutivo. Esta fuerza, este desequilibrio, no fue nada más producto de los resultados electorales, sino tuvo que ver con una manera personal de entender el ejercicio del poder del presidente Vicente Fox, que resultó en una abdicación totalmente voluntaria por parte del presidente Fox. Ése sería un tema.

Creo que el Presidente de la República debe tener los instrumentos para lidiar con un Legislativo rijoso y renuente a los cambios. Y estas propuestas que se hacen, tanto del veto parcial como la iniciativa preferente, le ayudan al Presidente a negociar con el Legislativo; el Presidente tendría un instrumento para poder lidiar con los legisladores. Me parece que sí ha habido una pérdida de equilibrio, y que en este momento el Legislativo resulta más poderoso que el Poder Ejecutivo, en muchos respectos.

El segundo tema, en relación con la segunda vuelta que promueve el bipartidismo, yo coincido con quienes así lo señalan, aún cuando en la presentación que hizo el Presidente de su propuesta señaló que la razón era para que hubiera mayor claridad en el mandato, haciendo referencia implícita a las elecciones de 2006. Ése puede ser uno de los objetivos, pero desde luego no sería el único de los resultados.

En la medida en que también están proponiendo elecciones concurrentes en la segunda vuelta, eso es lo que tiende a hacer: asegurar estas mayorías legislativas, pero dentro de un esquema extraordinariamente rígido, cuando no se puede negar que en México existe una realidad política que es plural, y que no es asimilable a dos partidos. Es importante tomar en cuenta que en la segunda vuelta, efectivamente el presidente ganador tendría un porcentaje o un mandato más claro, pero me pregunto, si se ha discutido el posible aumento del abstencionismo con la segunda vuelta, con esos dos candidatos punteros, que no necesariamente representan la pluralidad, que además se vería todavía más restringida si las elecciones legislativas son concurrentes con las presidenciales. En otros países, por ejemplo en Francia, no son concurrentes, y esto da un margen de maniobra muy importante al jefe del Ejecutivo. Creo, sin embargo, que sí promueve el bipartidismo, así no sea más como una intención secundaria o de manera absolutamente no intencional, pero limitaría la representación de la pluralidad, que ésa es una de las grandes conquistas de la transición mexicana.

Quisiera terminar mi intervención participándoles el temor que tengo a los riesgos que representa el fetichismo institucional. En los últimos años hemos puesto todas nuestras expectativas, todas nuestras esperanzas en el diseño institucional, el cambio institucional, las reformas institucionales, pero las reformas institucionales no pueden suplir otro capital político, que es el comportamiento de los actores políticos, y el comportamiento de los actores políticos no está necesariamente determinado por las instituciones, sino que escapa a ellas y responde, en más de un caso, al equilibrio de poder real.

El interés de las instituciones es saber hasta qué punto tienen capacidad para moldear, orientar ese equilibrio político, de tal manera que respete la pluralidad.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Expuse muy rápido algunas de los resultados de la encuesta de opinión del Latinobarómetro, que creo nos obliga a reflexionar sobre dos puntos. Permítanme darles los datos. A la pregunta ¿Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico sin democracia, para usted qué es más importante? En México solamente el 30% cree que la democracia versus el 66, en Dominicana; 62, Uruguay; 53, Brasil; 47, Argentina; 37, Chile. La siguiente pregunta es un poco en otro sentido: ¿Usted está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en México? Muy satisfecho y más bien satisfecho, en México, 28%; Uruguay, 79; Chile, 53; Brasil, 47; Colombia, 42; Argentina, 36. A la pregunta ¿Se gobierna para bien de todo el pueblo? En Uruguay, el 58% dice que sí; Bolivia, 45; Brasil, 42; Chile,

35; México, 21. Es decir, en México hay una percepción de que la democracia no está funcionando.

Comparto con la doctora Loaeza que el indicador duro de crisis de gobernabilidad no está; que el indicador de desempeño económico, que no es necesariamente culpa de ustedes ni del Presidente, puede ser del uno, del otro, de la combinación de los dos. Pero lo que sí sabemos es que este país crece menos de lo que crecen otros países de América Latina, y sabemos que ha hecho cosas que otros países sí. Y la ciudadanía le está echando la culpa a la democracia. Y la ciudadanía está pensando que la democracia no es el gobierno de todos, para bien de todo el pueblo, sino es el gobierno de los grupos de interés.

Lo que traté de explicar en esta ponencia es que pensemos cuáles son los mecanismos que al mismo tiempo nos ayudan a la colaboración entre los poderes, y a que ninguno de los dos poderes, donde es más claro y evidente sea permeado por los grupos de interés. Tenemos un Congreso que no regula el cabildeo, donde están representados como miembros del mismo, gente que representa intereses concretos, empresariales, sindicales, de lo que sea, y donde leyes que podrían ser de interés general, es muy difícil pasarlas. Ese sería, digamos, una rápida conclusión desde otra perspectiva de lo que dije en el texto.

Y lo segundo, tendríamos que hacer una reflexión de si el hecho de que en México no tengamos reelección nos permite tener una mejor democracia, cuando todos la tienen y en algunos lugares funciona bien y en otro regular, pero somos el único país que no la tenemos y tenemos que preguntarnos qué virtudes arroja esta peculiaridad mexicana.

Y finalmente, el tema de las instituciones; si no hay una clase política que la acompañe, no va a funcionar. Es decir, si a cualquiera de nosotros de los que han invitado a esta mesa, les hubieran invitado para hacer las reglas institucionales adecuadas para la transición española o chilena, nadie hubiera puesto sus regímenes electorales tan extraños, menos el chileno que cualquier otro, funcionando por la experiencia del golpe, porque las clases políticas entonces eran más sensibles a la presión de elementos desestabilizadores. Habían pagado un gran costo por no haberlo sido en la primera vuelta en los 30's, en el caso español; en los 70's, en el caso chileno. Y sí hay, creo yo, también una responsabilidad de que aun con estas instituciones, si la clase política se echara para adelante y asumiera costos de corto plazo, algunas de estas reformas que están allá atrás podrían salir. Pero esa es responsabilidad sobre todo de ustedes y no de los que estamos en esta mesa.

Ray Kennedy

Dos puntos sencillos. Primero quisiera reiterar uno de los puntos de las mesas de ayer que es la importancia de la sistematicidad de las reformas, porque nosotros hemos visto en otros países, en todos los temas, que las reformas a cuenta gotas resulta en algo incoherente y eso va a dejar la situación mucho peor que lo que está.

Y segundo, creo que el punto sobre el abstencionismo en la segunda vuelta es un tema sobre el que hay que reflexionar, pero nosotros hemos visto que uno de los principales determinantes de la participación del elector en los actos electorales, es si espera, se imagina, que su voto puede tener un valor muy alto. El país donde la participación electoral es muy alta es Malta. ¿Por qué? porque las elecciones en Malta suelen ser cerradísimas y se deciden por centésimas, o unos pocos miles de votos. Entonces, la gente tiene siempre la impresión que su voto puede hacer la diferencia.

Yo diría que en el caso de la segunda vuelta, esto también puede ser un factor determinante. Si el elector piensa que ya se sabe el resultado de la segunda vuelta, no sale a votar, aunque esto también pueda cambiar el resultado de esta segunda vuelta. Pero si piensa que sí, que su voto puede hacer la diferencia, va a salir a votar en segunda vuelta.

Soledad Loaeza

Quisiera comentar una idea general que me he estado inquietando a propósito de las reformas que propone el presidente Calderón. Siento que hay tensiones muy fuertes en el seno de esa propuesta porque, por un lado, se pretende fortalecer a los partidos existentes que son ya de por sí, por lo menos dos partidos, tres partidos fuertes. Y por otro lado, se pretende abrir y fortalecer la participación de los ciudadanos; creo que son dos objetivos que no logran reconciliarse en la propuesta y que generan tensiones y contradicciones en esa misma propuesta.

Me voy a permitir comentar las referencias que hizo Carlos al Latinobarómetro, a propósito de las actitudes y los valores de los mexicanos en relación con la democracia. Uno de los problemas de ese tipo de encuestas es que mezclan, no se sabe en qué momento es una encuesta de valores y en qué momento es una encuesta de opinión. Entonces, en otras encuestas del Latinobarómetro me he encontrado con que los mexicanos sentimos que la democracia funciona, sobre todo, en una coyuntura electoral.

En las coyunturas electorales, cuando vemos la movilización de las campañas, la participación de los candidatos, la politización de la vida cotidiana por la competencia electoral, nos hace ver la democracia en funcionamiento y entonces la valoración de la democracia es mucho más positiva. No niego que haya habido una erosión de la percepción en la democracia, pero hay un riesgo muy grande en sobreestimar la decepción con la democracia, porque no tomamos en cuenta la coyuntura en la que se levanta la encuesta y, sobre todo, habría que saber cómo se preguntó, cuáles fueron las preguntas que se hicieron para entender la respuesta.

A mi manera de ver, una de las medidas inobjetables de las actitudes frente a la democracia es el voto, la tasa de participación. La gente considera que, ceo que es 28 por ciento, son confiables los partidos políticos. Los partidos políticos están en lo más bajo de la escala de confianza de los mexicanos, y sin embargo, la tasa de participación en las últimas elecciones legislativas fue muy alta y esa tasa de participación es un indicador mucho más poderoso que las encuestas de opinión en relación con la valoración, porque puede ser que como decía Harold Lasswell en el pasado, que los mexicanos votábamos esperando que algún día nuestro voto empiece a contar. Eso decía Harold Lasswell hace 50 años; decía: ¿Y por qué votan los mexicanos?" Bueno, porque tienen la esperanza de que algún día su voto cuente".

En este caso ¿por qué votan los mexicanos? Porque tienen la esperanza que algún día su democracia realmente funcione como se lee en los libros. Nunca va a funcionar así, pero, en fin, ésa puede ser la esperanza. Tan es así que hay que tomar en cuenta el movimiento del voto anulista, el voto nulo.

El voto nulo es importante porque lo que expresaba, por un lado, era su deseo de votar, de expresar por la vía electoral una preferencia o una crítica, una protesta, aun cuando no optó por ninguna de las alternativas propuestas; es lo que nos indica el voto nulo, sobre todo si tomamos en cuenta la calidad demográfica del voto nulo, pues muchos jóvenes tuvieron una participación bastante importante en ciudades del interior del país. Entonces, este fenómeno nos indica que ha habido un cambio de actitudes

positivo frente a la participación electoral; eso no quiero decir que no puede desaparecer, pero por ahora está vigente, y eso es muy importante.

Por último, en relación con la segunda vuelta, es cierto que despierta mucho el interés, es muy importante si el voto cuenta, si el voto hace la diferencia, ése es un motor fundamental para participar, y en ese sentido se neutralizaría el abstencionismo, pero por otro lado, me gustaría recordar que la segunda vuelta no garantiza para nada triunfos holgados. Los triunfos en segunda vuelta pueden ser de menos de uno por ciento; el punto es cómo aceptan los actores políticos la derrota, o cómo asumen la victoria, y eso no tiene que ver con instituciones, eso es una cuestión casi de modales.