

Los acuerdos que no llegan. ¿Será posible una democracia más eficiente?

Fernando Rodríguez Doval

Tras el histórico triunfo electoral de Vicente Fox Quesada, el 2 de julio de 2000, se produjo la alternancia en el Poder Ejecutivo, culminando así el proceso de transición a la democracia comenzado 12 años antes, una vez que, tras las muy controvertidas elecciones presidenciales de 1988, los diferentes actores políticos se pusieron a negociar una nueva institucionalidad política que cambiara las reglas de competencia y acceso al poder.

De esta manera, la transición mexicana fue producto de diversas reformas electorales que permitieron establecer condiciones de competencia por el poder cada vez más justas y equitativas, así como otorgar credibilidad a los otrora cuestionadísimos procesos electorales. Una vez que esto se logró, el gran reto de la nueva democracia consistía en traducirse en una gobernabilidad eficiente y responsable, mediante un sistema efectivo de toma de decisiones que permitiera la aprobación de leyes y reformas que redundaran en mejores condiciones de vida para los mexicanos. Sin embargo, hay que decirlo claro: esto no se ha conseguido. Por el contrario, a pesar de los incesantes acercamientos entre las principales fuerzas políticas, no se ha podido concretar ninguna de las reformas estructurales que se han planteado en la agenda legislativa; ni siquiera ha sido posible llegar a acuerdos estables y exentos de polémicas en asuntos tan fundamentales para la vida política del país como, por ejemplo, la renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

El escenario que impera en la política nacional no es muy distinto de la situación que ha prevalecido desde 1997: ante la falta de mayorías legislativas, se ha producido el estancamiento de las negociaciones y la incapacidad de consenso. A pesar de que la actual Legislatura parecía haber recibido el mandato de avanzar en las reformas estructurales encon-

trando certezas comunes entre todos los partidos, el clima de sucesión presidencial adelantada y el gran número de elecciones estatales que se llevarán a cabo en 2004, amenazan con que la parálisis y la visión de corto plazo, presentes en este momento, se extiendan hasta 2006 sin que se puedan concretar medidas que no sean parciales y meros acuerdos de coyuntura, mientras que las condiciones del país siguen deteriorándose.

Quizá sea tiempo de volver a analizar la pertinencia de nuevas reformas político-institucionales que favorezcan la construcción de mayorías y fomenten la cooperación entre poderes.

1. Las elecciones del 6 de julio: perdieron todos

El pasado 6 de julio se llevaron a cabo las elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados. La composición de la nueva Cámara no varió sustancialmente respecto a la anterior: nuevamente, ningún partido obtuvo mayoría absoluta; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) registraron tímidos avances y el Partido Acción Nacional (PAN), en cambio, sufrió un importante retroceso respecto al número de diputados que tenía.¹

Al mismo tiempo, hubo elecciones para gobernador en los estados de Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Campeche, Nuevo León y Colima. El PAN ganó los dos primeros, mientras que el PRI se impuso en los siguientes tres; en Colima, la inicial victoria del PRI fue anulada por el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación al considerar que el mandatario saliente apoyó abiertamente al candidato priísta, por lo que se realizaron nuevas elecciones el 7 de diciembre, que fueron ganadas otra vez por el abanderado del tricolor.

Lo más sobresaliente de estos comicios fue la altísima e inédita tasa de abstencionismo, cercana al 60% de la lista nominal. El desinterés ciudadano por el proceso electoral fue evidente, en contraste con lo que había ocurrido en las últi-

¹ La composición definitiva de la Cámara de Diputados quedó de la siguiente manera: PRI, 224 escaños; PAN, 151; PRD, 97; PVEM, 17; PT, 6; Convergencia, 5.

mas citas electorales, cuando un importante porcentaje había acudido a las urnas a depositar su voto. ¿A qué se debió este fenómeno? Puede haber varias explicaciones; la visión optimista nos diría que tras la democratización del país y la alternancia en el Poder Ejecutivo las elecciones ya no tienen un carácter fundacional o plebiscitario, sino que se convierten en simples hechos propios de una normalidad política ante los cuales se puede mostrar interés o no; desde esta óptica, la ausencia de votantes puede reflejar una cierta apatía del elector debido a que cree que la situación marcha relativamente bien. La visión pesimista, por el contrario, considera que nuestra democracia incipiente está en crisis debido a que existe una gran desilusión de los ciudadanos ante la actuación de nuestra clase política; por ello, se abstienen de votar como forma de expresar su protesta y su repudio.

Una visión intermedia entre ambas, producto de la investigación académica, sugiere que la gente vota más cuando cree que la elección será muy reñida —por lo que su sufragio tendrá más probabilidad de influir en el resultado—, cuando considera que las elecciones tendrán consecuencias importantes para su bienestar personal o cuando percibe claras diferencias entre las distintas opciones que se le ofrecen. En estas elecciones, entonces, votaron menos debido a que había pocas diferencias en las propuestas y las encuestas mostraban, de antemano, que poco cambiarían las cosas tras los resultados.

Lo que es innegable, de cualquier manera, es que los electores no tienen una buena opinión de los partidos políticos ni de sus representantes, bien sean diputados o senadores, y esto es algo que muestran prácticamente todos los estudios de opinión. Muchos electores ejercieron su derecho de no ir a votar debido a que ninguna alternativa les satisfacía plenamente.

Acción Nacional y el gobierno se presentaron a estas elecciones con la clara intención de obtener una mayoría parlamentaria que incrementara la probabilidad de reformas y de aprobación de iniciativas, para no depender tanto de los demás actores políticos. Su campaña estuvo basada en el eslogan "¡Quítale el freno al cambio!", el cual pretendía mostrar

que la falta de resultados del gobierno se debía, más que a su propia incapacidad, a la obstrucción sistemática por parte de los partidos de oposición. Sin embargo, una torpe estrategia mediática, la selección de malos candidatos en muchos distritos, y la molestia del electorado al no percibir cambios sustanciales y debido a los altos índices de desempleo y al nulo crecimiento económico, hicieron que el PAN retrocediera significativamente respecto a los resultados obtenidos tres años atrás cuando, no se olvide, iba en coalición con el Partido Verde Ecologista. El partido blanquiazul, además, pudiera haber sido el más perjudicado por la alta abstención.

El PRI, por su parte, recuperó muchas posiciones que parecían perdidas para siempre, entre ellas el estado de Nuevo León, considerado hasta ahora como un bastión panista. Su alianza parcial con el Partido Verde —que tres años antes fuera aliado con Acción Nacional— le permitió arrebatarse al PAN ciertos distritos estratégicos, y se benefició del voto de castigo a un gobierno desgastado. Sin embargo, no aumentó por sí solo su porcentaje de votación respecto al año 2000 y también sufrió derrotas dolorosas: perdió el estado de San Luis Potosí y en el Distrito Federal prácticamente desapareció, al obtener únicamente alrededor del 10% de los votos. Asimismo, perdió su hegemonía en el estado de Tabasco, tras las elecciones locales llevadas a cabo en el mes de octubre.

En lo que respecta al PRD, hay que decir que queda claro que se trata de un partido sin presencia nacional, que no ha podido repetir los resultados de 1997, cuando alcanzó lo que hasta ahora es su techo electoral, en torno al 25% de los votos. A pesar de que trató de mostrarse como una opción distinta frente a las ya conocidas incapacidades y corrupciones del PRI y del PAN —intentando explotar con fines electorales los casos Pemexgate y Amigos de Fox— y de que ahora ya no existían factores exógenos como el del voto útil, el partido del sol azteca volvió a demostrar que sólo tiene fuerza en unos cuantos estados, mientras que en otros, como los del norte del país o la zona del Bajío, no existe. El PRD obtuvo, ciertamente, más diputados que tres años atrás, pero eso se debió, más bien, a que ahora participó solo, a diferencia de lo que ocurrió en 2000, cuando su desastrosa alianza con otros

Los acuerdos que no llegan. ¿Será posible una democracia...

partidos sin ninguna representatividad le restó escaños. Como consecuencia de los anteriores resultados, Rosario Robles renunció a la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, y se nombró para dicho cargo a Leonel Godoy, un hombre cercano políticamente a Cuauhtémoc Cárdenas.

Al no poder obtener el 2% indispensable para mantener su registro legal como partido, desaparecieron, tras los comicios del 6 de julio, el Partido Liberal Mexicano, el Partido Alianza Social, el Partido de la Sociedad Nacionalista, Fuerza Ciudadana y México Posible, formación esta última que fracasó en su intento por ganar votos mediante un enfrentamiento directo con la jerarquía católica en lo que respecta a temas tan controvertidos como el aborto o el reconocimiento legal de las uniones homosexuales.

Así, podemos afirmar que ningún partido fue el claro ganador en el anterior proceso electoral, que originó nuevamente un Congreso dividido, sin mayoría por parte de ningún partido, por lo que los acuerdos y las negociaciones se tornan obligatorios.

2. El IFE: Cambio de Consejo e inicio de la polémica

Protagonista de la transición de México hacia la democracia ha sido, sin duda alguna, el IFE, organismo fundamental en la vida política del país. Creado en 1990, fruto de las negociaciones entre los diferentes partidos tras las muy controvertidas elecciones presidenciales de 1988, alcanzó su plena autonomía en 1996, después de la integral reforma electoral de aquel año, y se ha consolidado como un actor imparcial con mucha credibilidad.²

Las atribuciones del IFE, establecidas en la reforma de 1996, son muy amplias. Fiscaliza a los partidos políticos, emite credenciales de elector y actualiza el padrón, resuelve sobre los convenios de fusión y coalición de partidos, el otorgamiento del registro a partidos y sobre la pérdida del mismo, determina los topes para los gastos de campaña, organi-

² Durante décadas, la organización de las elecciones dependió directamente de la Secretaría de Gobernación, con las consecuencias por todos conocidas.

za los procesos electorales federales, y efectúa el cómputo total de las elecciones federales, haciendo la declaración de validez correspondiente y determinando la asignación de senadores y diputados de representación proporcional.

Los miembros del Consejo General del IFE designados en aquel entonces por la Cámara de Diputados fueron: José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadúa; como consejero presidente fue nombrado José Woldenberg. Posteriormente ingresarían al Consejo Gastón Luken y Virgilio Rivera, tras las renunciaciones de Molinar y Zebadúa. Casi todos ellos provenían de la academia y gozaban de un sólido prestigio intelectual.

Antes de que terminara su periodo, el 31 de octubre, los anteriores consejeros tuvieron que hacer frente a dos hechos que fortalecieron al IFE como institución autónoma: el llamado *Pemexgate* y el caso de los *Amigos de Fox*; en el primero se impuso una sanción de mil millones de pesos al PRI después de demostrarse que recursos públicos de la paraestatal petrolera fueron desviados hacia la campaña presidencial de Francisco Labastida; en el segundo, una multa de 545 millones de pesos recayó sobre el PAN y el Partido Verde, coaligados en el año 2000, por diversos ilícitos relacionados con el financiamiento de la campaña presidencial de Vicente Fox.

El Consejo saliente organizó con tino las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003, y sus integrantes se distinguieron por su honestidad, probidad, integridad e imparcialidad. Sin embargo, el proceso que dio origen al nuevo Consejo General del IFE, que entró en funciones el 1 de noviembre, estuvo marcado por serias deficiencias, por las cuales los nuevos integrantes llegaron con severos cuestionamientos que pusieron en duda su apartidismo y neutralidad.

La Constitución establece que los consejeros electorales deben ser electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; es decir, son los partidos quienes nombran a aquellos que los han de fiscalizar. Esta norma, entendible hace años cuando lo que se pretendía era restar poder al PRI y al gobierno y pluralizar la toma de decisiones incluyendo a todos

los partidos, quizá haya quedado obsoleta y requiera modificación.

Así las cosas, los partidos tuvieron que acordar la integración del nuevo Consejo. Después de varias semanas en las que los tres principales partidos no fueron capaces de negociar una lista de consenso formada por personajes apartidistas y neutrales, se llegó al límite legal sin ningún acuerdo; de esta manera, los grupos parlamentarios establecieron cuotas de consejeros para cada uno de los tres partidos con el fin de destrabar la negociación: el PRI propondría a cuatro, el PAN a tres y el PRD a dos. Fue entonces cuando el espectáculo se tornó esperpéntico: el PRI pretendió colocar a gente completamente afín en el Consejo, consciente de la incomodidad que para ellos supone una autoridad electoral ecuaníme, mientras que el PRD, nuevamente, mostró su cerrazón al diálogo y tomó posturas de todo o nada, siendo marginado al final de la negociación. El PAN, por su parte, fue tristemente de un lado a otro sin mostrar sus pretensiones y dando la impresión de estar supeditado a las decisiones priístas. Al final, el PRI propuso a cinco consejeros y el PAN a cuatro, llegándose a un nuevo Consejo General en el que cuatro de sus integrantes —incluido el Presidente— son o han sido militantes del PRI.³

A pesar de que el nuevo Consejo General del IFE fue electo legalmente y merece no sólo el beneficio de la duda sino también un voto de confianza, es cierto que el proceso para su elección no fue el óptimo. Con su actuación deplorable, los tres principales partidos han puesto sobre el IFE la sombra de la sospecha, colocándolo en una situación sumamente vulnerable. Los miembros del nuevo Consejo, quienes a pesar de todo no tienen la culpa de la bochornosa exhibición ofrecida por los partidos en este asunto, tienen delante de sí el desafío de mantener el prestigio y la credibilidad que les legaron

³ Nos referimos a Luis Carlos Ugalde (capacitador nacional del Frente Juvenil Revolucionario, secretario técnico de la Comisión de Ideología del CEN del PRI y miembro del equipo de redacción de la 16 Asamblea del PRI), Alejandra Latapí (quien figura como aportante privada en la lista de militantes que el PRI reportó al IFE sobre su financiamiento en las elecciones de 2000), Virgilio Andrade (representante suplente del PRI ante el IFE en 1994) y Marco Antonio Gómez (secretario del Trabajo en el Gobierno del Estado de México de 1996 a 1998).

los consejeros salientes, así como organizar la elección presidencial de 2006, la cual se anticipa como sumamente reñida.⁴

Como podemos ver, en la renovación del IFE quedó de manifiesto, una vez más, la incapacidad de nuestros actores políticos de llegar a acuerdos que antepongan el interés del país a los intereses partidistas.

3. La reforma eléctrica: avances insuficientes

El 1 de septiembre, el presidente Vicente Fox rindió su tercer Informe de gobierno. En un discurso muy cuidado y decidido, Fox pidió con vehemencia al Congreso la aprobación de diversas reformas estructurales urgentes y necesarias para darle viabilidad al país.

Al día siguiente, realizó diversos cambios en su gabinete precisamente para impulsar las reformas. El más significativo fue la incorporación de Felipe Calderón Hinojosa como nuevo secretario de Energía.⁵ Casi de inmediato, Calderón comenzó a negociar la aprobación de una reforma eléctrica que, manteniendo la rectoría del Estado, permitiera la inversión privada en la generación de electricidad, con el objetivo de hacer más eficiente la provisión de este servicio y asegurar el abasto de energía en el largo plazo; asimismo, se fortalecerían las facultades de la Comisión Federal de Electricidad, modificando su régimen fiscal y dotándola de mayor autonomía.

La propuesta del gobierno, a pesar de que incluye una reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución, es muy limitada en su afán por no alienar a posibles aliados en su aprobación. Nada tiene que ver, por ejemplo, con la propuesta claramente privatizadora que formuló Ernesto Zedillo en 1999 y que no tuvo apoyo de casi ningún partido, teniendo en cuenta, además, de que ya eran tiempos preelectorales.

⁴ Los otros cinco nuevos consejeros son: Rodrigo Morales, Andrés Albo, Teresa González Luna, Arturo Sánchez y Lourdes López.

⁵ Otros cambios destacados fueron el nombramiento de Alberto Cárdenas Jiménez al frente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el de Luis Pazos como nuevo director de BANOBRAS y el de José Luis Luege Tamargo como nuevo titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El gobierno federal argumenta, no sin razón, que no tiene recursos suficientes para invertir en el sector eléctrico, que durante los próximos cinco años necesita por lo menos unos 250 000 millones de pesos, según la estimación de diversos analistas económicos y de la propia Secretaría de Energía. Sin la participación del sector privado será imposible liberar un monto de esta naturaleza y esto exige modificar la legislación vigente para abrirla a la inversión privada.

La estrategia del gobierno tras el informe, al parecer, cambiaría. Ya no se buscarían consensos sino mayorías; la aritmética mostraba, por tanto, que el adversario a convencer era el PRI. Siguiendo esta lógica, el 13 de octubre Felipe Calderón fue a la sede nacional del tricolor a explicar a su Consejo Político las líneas maestras de la reforma, haciéndoles ver que con la misma se obtendría competitividad, inversión, empleo y crecimiento económico, y haciendo hincapié en que de ninguna manera implicaría privatizar. Posteriormente, el secretario de Energía mantuvo diversas reuniones con senadores y diputados del PRI.

Con dichos movimientos, Calderón, hábil negociador, ha logrado, de momento, varias cosas a la vez. Primero que nada sacó al PRI de la oposición absoluta a cualquier planteamiento del gobierno en este tema y lo dividió en dos bandos muy bien identificables: un grupo que ve con buenos ojos la iniciativa foxista, bien sea por convicción o por conveniencia, y otro, encabezado por Manuel Bartlett, que mantiene posiciones radicales de oposición basadas en viejos postulados estatistas. Pero, además, Calderón, con una eficaz estrategia mediática, ha proyectado la imagen de que el gobierno ha mostrado una gran disposición al diálogo, y que ha hecho grandes esfuerzos por llegar a algún acuerdo; en estas circunstancias, si el PRI no acepta la propuesta y se ve dominado por los grupos más recalcitrantes, tendrá que pagar costos altísimos, mostrándose como un partido retrógrada y reaccionario, y entonces sería creíble que la oposición no desea cooperar con el gobierno en la construcción de un nuevo México. Por otro lado, de salir adelante esta reforma, el gobierno tendría algo de lo cual presumir: podría afirmar que al menos una de las tan necesarias reformas ya se llevó

a cabo, y no sería válido hablar de un sexenio perdido. Por último, Felipe Calderón se colocaría en la primera fila de la carrera sucesoria en su partido.

Sin embargo, al momento de escribir estas líneas todavía se ve lejana la posibilidad de aprobar dicha reforma. Los priístas no han sido capaces de definir una posición oficial, prevaleciendo en su seno posturas encontradas y, a pesar de los esfuerzos del gobierno federal y muy particularmente de Felipe Calderón, en el Congreso no se ha conjuntado un grupo o un liderazgo sólido que esté impulsando la reforma, mientras que sus opositores se encuentran en frenética actividad para ganar adeptos; esto ha provocado, incluso, la formación de alianzas inverosímiles, como la que han solidificado, con sonrisas, abrazos y apretones de manos, Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Bartlett, la presunta víctima y el victimario del fraude electoral de 1988.

4. La división tricolor, a propósito de la reforma fiscal

Otra reforma pendiente y urgente es la fiscal. En México, el gobierno cobra impuestos por el equivalente al 11% del Producto Interno Bruto (PIB), cuando las economías desarrolladas ingresan alrededor del 20% del PIB como mínimo.⁶ El objetivo del actual gobierno es elevar los ingresos para revertir rezagos sociales acumulados. Sin mayores ingresos, el Estado, independientemente de qué partido esté al frente del gobierno, no podrá llevar a cabo las múltiples tareas que le corresponden en materia de servicios, educación, infraestructura y abatimiento de la pobreza.

Hay varias estrategias para lograrlo. Una de ellas es combatir la evasión, un mal crónico de nuestro sistema recaudatorio. Otra más consiste en ampliar la base gravable, tomando en cuenta el enorme número de actores económicos que no pagan impuestos como, por ejemplo, los comerciantes informales. Sin embargo, la herramienta central de una re-

⁶ Niveles de recaudación similares a los de México pueden encontrarse en países como Uganda o Nigeria, en los que el Estado todavía se encuentra en vías de consolidación frente a los intereses parciales (véase Ornelas, 2001).

forma fiscal, sin descartar las dos anteriores, parece ser la política impositiva y en particular el Impuesto al Valor Agregado (IVA), ya que como éste grava el consumo es más difícil de evadir porque todos, empresas y personas físicas, somos consumidores constantes.

De nuevo, el gobierno y el PAN buscaron un acuerdo con el PRI; el escenario manejado en un principio era llegar a un IVA generalizado del 10%, incluyendo, por tanto, los alimentos y medicinas, los cuales actualmente están exentos o con tasa cero; después, el PAN y el gobierno bajaron sus pretensiones y propusieron gravar sólo con un 5% los alimentos y medicinas, mostrándose dispuestos, incluso, a extraer una canasta básica exenta de dicho impuesto. Sin embargo, las tensiones al interior del PRI no se hicieron esperar.

La entonces coordinadora parlamentaria, Elba Esther Gordillo, se vio sometida a un intenso desgaste ante la opinión pública y buena parte de sus compañeros de partido, los cuales cuestionaban su liderazgo argumentando que era una operadora política encubierta del presidente Fox y que tomaba las decisiones de la bancada de manera unipersonal. Después de semanas de conflictos internos ventilados sin pudor ante los medios masivos de comunicación, el 1 de diciembre fue desconocida por un grupo de 119 diputados que con el apoyo de Roberto Madrazo, presidente nacional del PRI, nombraron a Emilio Chuayffet como su nuevo coordinador parlamentario; éste, a su vez, no fue aceptado por los legisladores leales a Gordillo, alrededor de 100, quienes insistían en que ella era la coordinadora legal y legítima.

Las penosas pugnas intrapriístas tuvieron prácticamente paralizado al país, e incluso generaron temor en los diversos mercados financieros. Es importante subrayar que a ninguna democracia conviene que uno de sus principales partidos esté sumido en la inestabilidad: la existencia de partidos fuertes y consolidados es esencial en un régimen democrático.

A pesar de esta división al interior del PRI, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados formuló una propuesta que parecía que podría destrabar la situación. En esta iniciativa se reduciría la tasa del IVA del 15% al 13%, se mantendría la tasa cero para alimentos y medicinas, se establecería

un nuevo impuesto de control (enajenación e importación) del 8% y uno a las ventas del 2% que podrían cobrar las entidades federativas, y se disminuiría gradualmente el Impuesto sobre la Renta, tanto para personas morales como para personas físicas. Diversos analistas económicos vieron con buenos ojos esto que parecía ser una luz al final del túnel y, en medio de la crisis, aparecer como una genuina reforma fiscal que verdaderamente elevaría los ingresos del Estado y combatiría la evasión mediante el impuesto de control. Sin embargo, el dictamen no salió adelante. El 11 de diciembre, en una de las más lamentables sesiones parlamentarias que se recuerden, que incluyó todo tipo de insultos, amenazas y hasta conatos de golpes, una mayoría legislativa (conformada fundamentalmente por los diputados perredistas y aquellos priístas leales a Chuayffet) rechazó la iniciativa, por lo que se tendrá que comenzar a trabajar en otra que, de cualquier manera, no parece que vaya a ser algo más que una simple miscelánea que contenga cambios muy menores con tal de ser aprobada.⁷

Nuevamente, se perdió una gran oportunidad. Una verdadera reforma fiscal parece que tendrá que seguir esperando.

5. López Obrador, el Paraje San Juan o la tentación populista

Los sistemas políticos presas de la ineficacia y la inoperancia son campo de cultivo propicio para líderes carismáticos y populistas que se presenten como especies de Mesías o redentores capaces de solucionar los problemas ocasionados por la partidocracia y las débiles instituciones; este tipo de personajes se suelen situar por encima de las normas y de los órganos y procedimientos legales, subrayando que éstos están corrompidos y que ellos responden directamente al pueblo y no a los canales establecidos para que éste manifieste su voluntad. En México no estamos exentos de ese riesgo e incluso

⁷ La votación en el pleno de la Cámara fue de 251 diputados en contra del dictamen y 234 a favor.

ya estamos viendo los primeros pasos de quien podría enarbolar dichas banderas.

Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, estuvo durante varias semanas de octubre y noviembre en el ojo del huracán a raíz del Caso del Paraje San Juan, predio de 298 hectáreas ubicado en la delegación Izta-palapa y expropiado en 1989 por el entonces Departamento del Distrito Federal y cuya indemnización para los antiguos propietarios, después de un largo juicio en el que los representantes legales del Gobierno capitalino no se supieron defender correctamente, fue fijada en 1 810 millones de pesos por diversas instancias del Poder Judicial.

López Obrador, quien semanas antes se había autocalificado como "políticamente indestructible", afirmó que este caso es paradigmático de la corrupción y el influyentismo en el sistema judicial y en la administración pública y que, por lo tanto, bajo ningún concepto pagaría, lo cual le generó la reprimenda pública del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, quien criticó a aquellos que en nombre de la libertad manipulan al pueblo dando la apariencia de una democracia que en realidad es una ficción.⁸ Mientras tanto, el equipo jurídico del Gobierno capitalino se dio a la tarea de encontrar fallas en el proceso o crear argucias legales para respaldar sus argumentaciones.

Más allá del desenlace del caso, lo que ha quedado claro hasta ahora es que López Obrador ha pretendido colocarse por encima de una sentencia firme de autoridad judicial, creando un fenómeno mediático, perfectamente bien planeado y cuidado, que presenta al Jefe de Gobierno como víctima de la corrupción y de las maniobras perversas de sus adversarios políticos.

No cabe duda que Andrés Manuel López Obrador es un político inteligente. Ha sabido crearse una imagen de político honesto y de carne y hueso que responde a las necesidades de la población y que está cercano a la gente común y corriente; esto, junto con políticas de corto plazo altamente rentables en términos electorales, como la construcción de

⁸ "Azuela se opone a la democracia populista", en *El Universal*, 28 de octubre de 2003.

faraónicas vialidades elevadas de discutible eficacia o la entrega de dinero a personas de la tercera edad y a otros colectivos mediante el endeudamiento de la capital, le ha generado unos índices de aprobación que, en estos momentos, se encuentran en torno al 84%.⁹

Sin embargo, también es cierto que Andrés Manuel López Obrador presenta en ocasiones actitudes que no son compatibles con una democracia pluralista. No se olvide su permanente enfrentamiento con la anterior Asamblea Legislativa — en la que su partido no tenía mayoría absoluta—, cuando vetó cualquier cantidad de leyes sacadas adelante por la mayoría opositora o cuando publicó sólo las partes de éstas que a él le parecían pertinentes; su recorte a los recursos destinados a las delegaciones gobernadas por el PAN; o su constante negativa a apoyar el Consejo de Información y Transparencia. Todo esto le ha valido que muchos recursos de inconformidad en su contra llegaran hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual, poco a poco, le ha ido dando la razón a los demandantes. Sobre estas posturas de López Obrador, escribió Jesús Silva-Herzog Márquez:

Las leyes que no le gustan son inservibles; las disposiciones legales que él juzga injustas no tienen valor alguno; por encima del principio de división de poderes está el sentido de dignidad de los gobernantes; arriba de la Suprema Corte de Justicia está el sentimiento popular. Las declaraciones del político más popular de México son cosa seria. Reflejan una idea de la democracia que no es distinta a la que esgrime Hugo Chávez en Venezuela.¹⁰

La premisa del populismo es que la gente sencilla, que representa la gran mayoría de la población, y sus tradiciones colectivas son depositarias *per se* de la virtud. Esta fórmula de hacer política impulsa movimientos antielitistas y moralistas, basados en la creencia de que las soluciones a los problemas de la sociedad sólo pueden provenir de un caudillo generoso, por lo que el compromiso político entre éste y las

⁹ Según datos del periódico *Reforma*, 5 de noviembre de 2003.

¹⁰ Véase Silva-Herzog Márquez, 2003.

masas no se traduce en instituciones, sino en relaciones directas, siendo la representación básicamente plebiscitaria y el sentir popular más importante que las reglas y procedimientos. ¿No suena esto familiar en una ciudad que ha sido bautizada por su gobierno como "de la esperanza", en la que las decisiones controvertidas son tomadas mediante supuestas consultas populares o en donde su gobernante utilizó en campaña los eslóganes "honestidad valiente" o "primero los pobres"?

6. Conclusión: Puede haber una esperanza en el reformismo institucional

Los acontecimientos políticos de la segunda mitad del año 2003 nos muestran que es necesario volver a pensar en cambios políticos e institucionales que mejoren el funcionamiento de nuestro sistema político, ante las evidentes deficiencias del actual marco jurídico. No es exagerado afirmar que, de no hacerse dichos cambios, que van más allá de simples reformas que perfeccionen el ordenamiento electoral establecido, se puede poner en riesgo todo el proceso democratizador, cayendo en una ingobernabilidad de impredecibles consecuencias.

Y es que la sensación de parálisis deja de ser eso para convertirse en algo a la vista de todos. La relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo se encuentra entrampada y estancada la mayor parte del tiempo y en los asuntos más importantes; los acuerdos entre los diferentes actores políticos no han llegado y las tan traídas y llevadas reformas estructurales promovidas por un gobierno sin mayoría parlamentaria se vislumbran como una auténtica utopía. Basta echar un vistazo a lo que ocurre en el Congreso de la Unión para percatarse de que nuestra clase política no ha sido capaz de avanzar en ninguno de los temas importantes para el país. Sabino Bastidas ha escrito al respecto:

No se avanza ni en un sentido ni en otro. Las reformas ni se aprueban ni se rechazan. Los actores políticos no han tenido la capacidad

de construir alternativas, ni de estructurar reformas intermedias. Nadie gana y todos perdemos.

La democracia está pagando todos los costos de la falta de acuerdos y la sociedad espera, mientras una estrategia de estabilidad sin crecimiento económico le hace perder el empleo, la esperanza en el futuro y poco a poco la paciencia.¹¹

¿A qué se debe esta situación? Hay quienes argumentan que es una falla típica del sistema presidencial. Politólogos como Juan Linz, Giovanni Sartori 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 para poder llegar al gobierno y, posteriormente, mantenerse en él.¹²

Sin embargo, tal vez no sea necesario un cambio tan drástico. Siempre existen esperanzas en el reformismo institucional. Hay que tener presente que el actual diseño electoral e institucional fue producto de las diversas negociaciones entre el entonces dominante PRI y las fuerzas de oposición, representadas principalmente por el PAN y el PRD. Lo que entonces buscaban los partidos opositores era quitarle hegemonía al partido oficial y poder al presidente, y para ello no dudaron en buscar un sistema electoral en el que difícilmente éste pudiera volver a tener mayoría absoluta y en el que la oposición pudiera acceder a la mayor cantidad posible de espacios de poder. Sólo así se explica, por ejemplo, que se haya introducido una lista nacional plurinominal de representación proporcional para la composición del Senado, además del

¹¹ Véase Bastidas, 2003.

¹² Véase, por ejemplo, Valenzuela, 2003.

sistema mayoritario en cada estado. Sin embargo, los efectos de esas reformas, necesarias en aquel momento, ahora se están volteando contra todos los partidos, ya que en el actual esquema es muy difícil que alguna fuerza política vuelva a tener mayoría por sí sola en alguna de las Cámaras del Congreso, lo cual, aunado a un tripartidismo cada vez más consolidado, genera la parálisis e ingobernabilidad que ahora estamos viviendo. No en vano considera el politólogo Scott Mainwaring que presidencialismo, multipartidismo y democracia son una muy difícil combinación.¹³

Así, hay diversas medidas que, de implantarse, podrían avanzar sustancialmente en los dos puntos que más requiere nuestra joven democracia: la construcción de mayorías y el fomento a la cooperación.

En el caso de la formación de mayorías, existen diversas medidas que deberían estudiarse. Una de ellas es aumentar el componente mayoritario de nuestro sistema electoral, es decir, reducir, aunque sin desaparecer, el número de diputados plurinominales o de representación proporcional. Con ello sería más probable que el partido más votado pudiera alzarse, en un momento determinado, con una mayoría legislativa o, en su defecto, quedase cerca de ésta, disminuyendo los costos de negociación con los demás partidos y facilitando la construcción de coaliciones parlamentarias mínimamente ganadoras.¹⁴ Además, como bien arguye Alejandro Poiré (jefe del Departamento de Ciencia Política del ITAM, quien propone sustituir 100 diputados de representación proporcional por 100 nuevos diputados de mayoría), de esta manera se corregirían las enormes desigualdades de representación que hay en la actual Cámara, con estados en donde un diputado representa a 212 000 ciudadanos y otros a 414 000. Esta medida, además, haría que los distritos electorales fueran más pequeños, con lo que se facilitaría la rendición de cuentas por parte de cada diputado.¹⁵

¹³ Véase Mainwaring, 1990.

¹⁴ Para una amplia explicación acerca de los diferentes sistemas electorales, véase Lujambio, 2001.

¹⁵ Véase Poiré, 2003.

Otra reforma en este sentido de propiciar la formación de mayorías sería aumentar los umbrales de representación, es decir, el porcentaje mínimo que un partido necesita para poder tener acceso a diputaciones. En la actualidad, el umbral es del 2%, ocasionando que partidos sin mayor fuerza electoral tengan varios diputados, lo que se traduce en un sistema de partidos con riesgo de fragmentación al haber relativamente bajas barreras de entrada. Además, muchos de estos partidos pequeños pueden formar una alianza electoral con alguno de los considerados grandes y con ello asegurar su presencia en la Cámara, sin que sepamos realmente cuál es la fuerza de la que gozan. Otra reforma podría evitar eso, permitiendo sólo aquellas coaliciones en las que el elector pueda señalar explícitamente a qué partido está apoyando.

En lo que respecta al fomento de la cooperación, también existen posibles soluciones encaminadas a aumentar los incentivos para que los políticos negocien y lleguen a acuerdos estables. Una de ellas podría ser la compactación de los calendarios electorales, haciendo que los diversos comicios sean concurrentes, es decir, que se lleven a cabo en la misma fecha. En México hay estados que celebran varias elecciones en el mismo año, lo cual, además de encarecer el proceso y aumentar el abstencionismo debido al hartazgo de los ciudadanos, ocasiona que se viva un permanente clima de competencia que dificulta la llegada a buen puerto de las diversas negociaciones en las distintas materias. También esto ocasiona que los políticos no tomen decisiones que puedan ser electoralmente poco rentables en el corto plazo. Para evitarlo se podrían estudiar diversas alternativas, como bien menciona María Amparo Casar, desde una reforma mínima que obligue a realizar todas las elecciones de un año en la misma fecha, hasta una más a fondo que establezca elecciones concurrentes cada tres años.¹⁶

Otra salida para hacer más viable la cooperación entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso y el Ejecutivo sería lo que muchos han considerado como "la madre de todas las reformas": permitir la reelección inmediata de

¹⁶ Véase Casar, 2003.

los legisladores. Con esta medida se tendría una clase política más profesional, cercana a sus bases de apoyo, responsable y rendidora de cuentas, y se otorgaría al ciudadano un derecho del que ahora carece: el de juzgar a sus representantes y decidir si merecen permanecer en su cargo. Pero además los legisladores tendrían muchos más incentivos para cooperar entre ellos, ya que se ampliaría su horizonte temporal y su relación e interacción muy probablemente no se limitarían a tres años, sino que tenderían a ser permanentes y de largo plazo, propiciando un ambiente de mayor confianza y aumentando los costos de no respetar acuerdos. Precisamente para impulsar esta reforma se constituyó en agosto la *Red Mexicana por una Democracia de Calidad*, asociación civil que aglutina a un conjunto de destacados académicos —como el mencionado Alejandro Poiré, Alonso Lujambio, Eric Magar, Diego Valadés, José Antonio Crespo o José Luis Caballero—, líderes sociales —como Silvia Alonso, de Alianza Cívica— y ciudadanos en general que pretenden discutir públicamente las bondades de esta medida.

Éstas podrían ser algunas posibles reformas que permitirían una democracia mucho más eficiente, responsable y de calidad. La situación actual exige su estudio y análisis, ante el riesgo latente de que el clima no cooperativo que se vive se perpetúe y los acuerdos tan necesarios para que el país avance sigan sin llegar. 

Bibliografía

Bastidas Colinas, Sabino. "El impagable lujo de no decidir. Democracia diletante", en *Nexos*, No. 311, noviembre de 2003.

Casar, María Amparo. "Vivir sin reforma", en *Voz y Voto*, No. 129, noviembre de 2003.

Lujambio, Alonso. "Sistemas Electorales", en *El Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: the Difficult Equation", Kellogg Institute of International Studies, Working Paper 144, 1990.

Ornelas, Andrea. "El teatro fiscal (y sus actores)", en *Nexos*, No. 279, marzo de 2001.

Poiré, Alejandro. "Para formar mayorías", en *Milenio Diario*, 17 de agosto de 2003.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. "La legalidad y el caudillismo", en *Reforma*, 10 de noviembre de 2003.

Valenzuela, Arturo. "Presidencialismo e ingobernabilidad", en *El Universal*, 24 de noviembre de 2003.