

GOBIERNO DIVIDIDO, ESTRATEGIA PRESIDENCIAL Y OPINIÓN PÚBLICA. UN INTENTO DE CLARIFICACIÓN CONCEPTUAL

Alonso LUJAMBIO
Jaime MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Woodrow Wilson: presidencia, Congreso y opinión pública*. III. *La evolución del sistema político estadounidense*. IV. *Siete factores en la decisión estratégica de “salir ante el público”*. V. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete. Esto es algo muy obvio, pero suele olvidarse en los hechos, aun cuando ningún partido cuenta hoy con mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso mexicano.

La toma de grandes decisiones (sobre todo las iniciativas de reforma a los tributos y, en general, a los derechos de propiedad) pasa por muchos filtros y se vuelve lenta. Por un lado, y sobre todo si el sistema de partidos no presenta un formato de competencia fragmentada sino de “pluralismo moderado”, por ejemplo el de tendencia tripartidista con partidos disciplinados, cualquier solución mínima bipolar (A+B, A+C o B+C) configura una coalición grande. Ello supone que los muy visibles “socios” compartirán la responsabilidad de la decisión y, consecuentemente, supone también que enfrenarán en las urnas el juicio ciudadano respecto de sus conductas legislativas (máxime en electorados de volatilidad media o alta). Se dice con frecuencia que en “gobiernos divididos” se pierde la “identificabilidad” de los electores, porque la multiplicidad de los responsables (para los productos plausibles y para

los censurables) diluye la responsabilidad de cada uno. Más aún: en el estricto formato de “una persona, un voto”, las elecciones legislativas intermedias dan al elector una bala en el cañón. Esto es cierto. Pero el sistema de partidos determina el grado en que se pierde “identificabilidad”. En un formato de enorme fragmentación, la responsabilidad se diluye al máximo (ahí los “gabinetes plurales” florecen con más facilidad, diluyéndose también la responsabilidad en la conducción del Ejecutivo). Por lo tanto, un formato tripartita el de la mínima fragmentación pluripartidista sí introduce la dosis mínima de “identificabilidad” de las posiciones y de los argumentos: en el mercado de percepciones sobre los créditos (para lo plausible) y sobre las culpas (de lo que salió mal, o sigue estando mal), los partidos se debaten.¹

En el gobierno dividido de formato tendencialmente tripartita, y sin “gabinete plural”, un partido de oposición identifica al Ejecutivo con un partido, y luego define si se suma o no a otro partido en la construcción de un consenso argumentable y públicamente defendible. La oposición logra puntos en su favor si define con claridad la línea de su responsabilidad respecto de lo que se aprueba y se rechaza. En ese juego, se entiende que el binomio presidente-partido del presidente apuesta a empujar una agenda para, por un lado e inevitablemente, distribuir públicamente créditos entre los “socios” del acuerdo por lo que se aprueba y no se veta, y, por otro, para distribuir abierta y claramente culpas por lo que, estando en la mesa a propuesta suya, no fue aprobado.

Quizá si el sistema de partidos se fragmentara más, se haría más fácil la construcción de coaliciones ganadoras mínimas, cercanas al 50%+1 de los escaños en ambas cámaras, con “gabinetes plurales” dando alguna estabilidad a la coalición legislativa. Pero el costo en identificabilidad-responsabilidad sería enorme y potencialmente devastador, por lo demás, para la credibilidad y el prestigio de los partidos y la clase política.

En buena hora, el gobierno dividido del formato mexicano de hoy posibilita la identificabilidad de los actores, escenario que los enfrenta a la necesidad de explicar con claridad su conducta. Potenciar la repre-

¹ Una elaboración sobre la asignación de créditos y culpas en regímenes presidenciales con gobiernos divididos se encuentra en Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, 2001.

sentatividad, ya no de los partidos en la decisiones públicas, sino de los partidos como agentes de los ciudadanos, se antoja, con todo, imposterable. Si los actores del formato tendencialmente tripartita no se acercan al ciudadano, tememos que el ciudadano o se abstendrá o acabará fragmentando el sistema. Si se sigue impidiendo que el ciudadano pueda juzgar a sus representantes, premiando o censurando su acción representativa, acaso también se vuelva exitoso, paradójicamente en las urnas, el discurso contra la política, contra los políticos y contra los partidos políticos, tan en boga en nuestra América Latina.

El gobierno dividido en formato tendencialmente tripartita encara el dilema de la construcción de consensos en la opinión pública. Todos los actores del sistema (el presidente, el partido del presidente y las oposiciones) asumen que el modo en que la opinión pública les asigna responsabilidad en los productos y en los no-productos legislativos, definirá en alguna medida que ellos juzgan significativa su suerte electoral. En este esquema de competencia democrática, el partido del presidente tiene en principio una ventaja obvia: la presidencia. Si no hay coordinación entre estos dos actores, entonces se dificulta para la oposición la construcción de consensos, pues no es evidente que de la contraparte existirá un discurso unívoco sobre la distribución, entre los “socios” del acuerdo, de los créditos por lo aprobado en el Congreso.

De cualquier modo, el presidente tiene una agenda política que quiere ver aprobada, y utilizará todos sus recursos para verla aprobada, incluido máxime si es un presidente bien visto y reconocido, o “popular”, si se quiere el de “salir ante el público” para presentar y defender su propuesta específica, con el propósito de que la ciudadanía la conozca y le ofrezca apoyo, para que, a su vez, las oposiciones legislativas las aprueben también o paguen un costo electoral por su rechazo.

Creemos que es necesario que en México se empiece a discutir formal y sistemáticamente la presencia del presidente de la República frente a los medios masivos de comunicación en el marco analítico del gobierno dividido en formato por lo pronto tendencialmente tripartita. Se trata, en todo caso, de un asunto complejo. El tema es nuevo para la ciencia política mexicana, no se diga para los actores políticos, quienes en el mejor de los casos atraviesan por una curva de aprendizaje. En el año 2001, el presidente utilizó la estrategia de “salir ante el público” en relación con varias temáticas, muy especialmente en torno de su pro-

puesta de reforma fiscal o “Nueva Hacienda Pública Redistributiva”. Lo hizo en televisión, en Mensaje a la Nación, el 2 de abril de 2001, antes de mandar la iniciativa al Congreso (el 5 de abril de 2001), pero también después, el 16 de abril. ¿Intentaba ver aprobada su reforma antes del término del periodo ordinario (comprendida entre el 15 de marzo al 30 de abril)? La reforma, de cualquier modo, no es aprobada en ese periodo. Rápidamente se consolida en la opinión pública la percepción de que la reforma hacendaria es “IVA en alimentos y medicinas”, es decir, “más impuestos que afectarán a los que menos tienen”. Difícil, por supuesto, “vender” un aumento de impuestos. No se argumenta tanto respecto a qué se hará con los nuevos recursos ni cómo se garantizará su buen uso frente a quienes perciben como generalizada en el país la irregularidad y el abuso. La defensa del regreso del IVA a los más pobres más un plus (cuyo monto no estaba claro y que se bautizó “el copeteado”) no convenció a nadie frente a quienes perciben como generalizado un desorden administrativo, cuando no corrupción, en el gobierno. Hacia mayo de 2001, ya el 52% de los entrevistados en una encuesta nacional pensaban que la reforma fiscal “los perjudicaría”. En cambio, sólo el 15% pensaba “que los beneficiaría”.²

Durante aquellos días de abril de 2001, surgieron distintas voces en el Congreso descalificando la estrategia mediática del presidente Fox como “medida de presión” y hasta de “chantaje”, sugiriéndose así una suerte de ilegitimidad en la estrategia.³ Pero fue el propio presidente

² Encuesta nacional realizada por Grupo Reforma del 28 al 29 de abril de 2001, publicada en el diario *Reforma* el 14 de mayo de 2001. Respuesta a la pregunta: ¿Cree que la Reforma Fiscal le beneficiaría o le perjudicaría a usted en lo personal? Margen de error de +/- 2.8%.

³ Desde el 14 de marzo de 2001 había un comunicado de prensa de la Presidencia de la República anunciando la presentación de la Reforma, y la entonces vocera Martha Sahagún ofreció una conferencia de prensa el 30 de marzo que abrió con una descripción de los beneficios de la “Nueva Hacienda Pública Redistributiva”. El 2 de abril, Fox se dirigió a la ciudadanía en un Mensaje a la Nación centrado exclusivamente en la necesidad de la reforma fiscal, y tras otro comunicado de prensa acompañado de un mensaje a los medios de comunicación sintetizando las virtudes de la reforma dos días después, la propuesta de “Nueva Hacienda Pública Redistributiva” fue finalmente presentada ante el Congreso de la Unión el 5 de abril. Fox se dirigió nuevamente a la nación el 16 de abril, esto es, 11 días después de haber presentado la Reforma. En ese intervalo, tanto el secretario de Hacienda y Crédito Público como el secretario de Economía ofrecieron una conferencia de prensa respectivamente, volviendo a insistir sobre la urgencia con que la reforma fiscal debía ser aprobada. Para cuando el presidente Fox volvió a dirigirse

quien juzgó su estrategia mediática en una entrevista televisiva con Héctor Aguilar Camín, el 3 de enero de 2002, en el programa “Zona Abierta”. Dijo así el presidente:

Yo diría que en cuanto a cosas que no funcionaron... fue eso precisamente de la Reforma Hacendaria, que pretendí introducir con el respaldo de la ciudadanía. Aprendí la lección de que en México todavía las cosas se mueven de otra manera. De ahí nos pasamos a manejar la Reforma en las pláticas con los partidos políticos, con los diputados, con los senadores, con los gobernadores, y funcionó mejor.

También dijo el presidente:

En... lo que sí he encontrado... dificultades... voy a mencionar tres aspectos rápido: 1) Yo intenté el 1o. de marzo meter una Reforma Hacendaria y apoyarme democráticamente en la ciudadanía para lograr la aprobación en el Congreso; la estrategia no me funcionó. Funciona en otros países, así se opera en las democracias maduras; el Ejecutivo se apoya mucho en el apoyo ciudadano.

Sorprendentemente, el presidente parece renunciar a la utilización de estrategias de comunicación con los ciudadanos para promover sus iniciativas legislativas, sin explicar, por lo demás, qué es lo que a su juicio no funciona en México y cómo en relación con este punto ha de evaluarse “la madurez” de una democracia.

Convencidos de la necesidad de sistematizar los elementos o factores que intervienen en la interacción mediática entre el Ejecutivo y la opinión pública bajo gobiernos divididos, realizamos una pesquisa bibliográfica y un conjunto de reflexiones en la búsqueda de herramientas conceptuales para analizar, posteriormente, los casos específicos. Este ensayo, por lo tanto, no es un “estudio de caso” de la estrategia presidencial de “salir ante el público” en la búsqueda de apoyo de la opinión pública a su propuesta legislativa. Es, más bien, una exploración conceptual previa a ese ejercicio de análisis de casos puntuales. Hemos intentado identificar

a la nación, el 16 de abril, faltaban apenas dos semanas para que concluyera el periodo de sesiones del Congreso. Se volvió a emitir entonces un comunicado de prensa el 18 de abril. La reforma fiscal fue aprobada en diciembre de 2001, una vez que se le introdujeron varias modificaciones sustantivas.

las variables que determinan la estrategia presidencial de “salir ante el público”, y con ello, estudiar sus condiciones de éxito o fracaso. Hemos querido también ubicar históricamente el debate politológico sobre el fenómeno. En la consecución de ambas tareas nos hemos valido, en primer lugar, de una obra fundamental, la de Woodrow Wilson, *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*,⁴ pues consideramos que hay que ubicar el debate en el marco del análisis del derecho constitucional; en segundo lugar, debemos a Samuel Kernell (*Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*)⁵ una investigación ordenada a partir de la cual deben construirse nuevos alegatos y evidencias.

II. WOODROW WILSON: PRESIDENCIA, CONGRESO Y OPINIÓN PÚBLICA⁶

La estrategia presidencial de presionar a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía fue aplicada desde la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos. Fue probablemente el presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) quien primero definió la noción de “salir ante el público” al referirse a la presidencia de su país como la “tribuna del abusivo” (*the bully pulpit*), desde donde apelaba a la opinión pública estadounidense para presionar a los representantes en el Congreso y conseguir la aprobación de sus iniciativas. No obstante, fue Woodrow Wilson quien elaboró el primer semblante teórico del liderazgo presidencial basado en la opinión pública en *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* (1908), un año antes de que la administración de Roosevelt concluyera. A este respecto, vale la pena detenernos, si acaso brevemente, en la evolución del pensamiento constitucional de Wilson.

Siempre crítico del arreglo constitucional estadounidense, Wilson, apenas a sus 23 años, ya había expuesto su visión de la necesidad de

⁴ Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908, traducido por Federico González Garza como *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, México, Cultura, 1922.

⁵ Kernell, Samuel, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 2a. ed., Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1997.

⁶ La siguiente narración biográfica e intelectual sobre Woodrow Wilson se basa en Lujambio, Alonso, “Estudio introductorio”, Woodrow Wilson, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

un gobierno cuasiparlamentario para los Estados Unidos en un ensayo suyo titulado “Cabinet Government in the United States” (*International Review*, agosto de 1879). Inspirado en *The English Constitution* de Walter Bagehot,⁷ el joven profesor Wilson proponía superar las frecuentes parálisis del régimen de separación de poderes mediante un “gobierno de gabinete”. Seis años después, en *El Gobierno Congressional* (1885),⁸ la interrogante de Wilson seguía siendo la misma: ¿cómo superar el desequilibrio de poderes en contra del presidente fomentado por un Congreso poderosísimo dominado por sus comisiones, un Congreso que “virtualmente delibera y legisla por pequeñas secciones” por las así llamadas “pequeñas legislaturas”? Para Wilson, los comités tenían bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios: “nadie puede hacer nada si no está autorizado a ello por los comités”. “El presidente y los secretarios decía Wilson son completamente los servidores del Congreso”, y “no les queda más que el derecho de veto para impedir o retardar ciertas medidas”. Aquí el problema, largamente analizado por Wilson, es resultado inequívoco de la separación de poderes y es la rigidez de todo el sistema. Para Wilson, “el poder de hacer leyes es natural y esencialmente el de dirigir, y ese poder pertenece al Congreso”. Por otro lado, a través de las comisiones, el Congreso y no el presidente ordena qué hacer a los secretarios, y sin embargo “no puede ni nombrarles ni relevarlos”. Tolere el lector una cita *in extenso* del argumento de Wilson:

[Lo natural es] dar a la Asamblea Representativa el derecho de vigilar constante y seriamente a los servidores ejecutivos de su voluntad, y de hacerlos absolutamente responsables; en otros términos, concederle el privilegio de relevarlos cuantas veces sus servicios dejen de ser satisfactorios. Ese es el privilegio natural de todos los señores. Si el Congreso no lo posee, puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee, a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios. No puede hacerlos dóciles, aunque pueda obligarlos a

⁷ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Londres, Oxford University Press, 1867.

⁸ *Congressional Government*, Boston, Houghton, Mifflin & Company, 1885.

obedecer en todas las cosas importantes. El Congreso es el amo cuando trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.

Ésta es una crítica al régimen de separación de poderes que suele verse desde la opción parlamentaria. Efectivamente, el Congreso sólo puede retirar de su cargo al presidente y a sus secretarios cuando éstos o aquél han cometido “los crímenes más groseros contra las leyes”, y no por razones políticas. Y aun en ese escenario, dice Wilson, “la Cámara de Representantes es un jurado muy lento en obrar, y el Senado un tribunal de justicia muy inseguro”. En los Estados Unidos, “se necesita para derribar al presidente una acusación, lo que es casi imposible”.

Nuestro sistema dice Wilson con su gran elocuencia es esencialmente astronómico. La utilidad de un presidente se mide, no con arreglo a sus servicios, sino conforme a los meses del calendario... si es bueno, lo será durante cuatro años. Un primer ministro necesita conservar el favor de la mayoría; un presidente no tiene más que continuar viviendo.

Y remata: “el derecho de acusar, de juzgar y de castigar por un crimen público, es menos necesario que el derecho y el privilegio de despedir a los ministros por causa de incapacidad”. Véase cómo la opción parlamentaria sigue rondando el pensamiento constitucional de Woodrow Wilson en *El gobierno congresional*.

Para Wilson, esa es la consecuencia más lamentable, la del peor de los casos: la de la ineptitud del gobernante a la que los ciudadanos podían condenarse por intervalos rígidos de tiempo. Pero en la rutina institucional, la relación cotidiana entre el Ejecutivo y el Legislativo es torpe, desgastante, improductiva, y todo eso es animado por la separación de los poderes.

Nuevamente reproducimos detalladamente a nuestro autor:

Las relaciones que existen entre el Congreso y los departamentos son fatalmente desmoralizadoras para el uno y para los otros. No hay ni puede haber entre ellos nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa. Se puede excusar a los departamentos de la actitud hostil que toman algunas veces respecto del Congreso, porque es un sentimiento humano el que impulsa al servidor a temer y a engañar al amo, que no considera como amigo, sino

que recela, que espía sus movimientos con desconfianza. El Congreso no puede fiscalizar a los secretarios del Ejecutivo sin deshonrarlos. El único instrumento que posee con ese objeto es la información, la inspección semi-judicial de los rincones que se suponen sucios. Se ve obligado a atraer las miradas del público, confesando que tiene sospechas; luego engruesa y aumenta el escándalo, lanzando sus comités para interrogar a subordinados espantados y a ministros desabridos. Después de que todo está terminado y la falta descubierta, no se hace de ordinario nada absolutamente. Los culpables, si los hay, continúan con frecuencia en sus puestos, deshonrados a los ojos del público, arruinados en la estimación de las gentes honradas, pero recibiendo siempre su sueldo y aguardando cómodamente que el público, cuya memoria es corta, los olvide.

Con todo, el gran problema del régimen de separación de poderes estriba, para Wilson, en la facilidad con que éstos se vuelven “rivales e irreconciliables”. “Ese es el defecto que explica todos los demás”, dice Wilson. “No hay ni puede haber entre ellos [el Congreso y los departamentos del Ejecutivo] nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa”, pues son demasiados los efectos perversos del “dualismo de la soberanía”, en contraste con el “gobierno de gabinete” que “es una combinación para poner de acuerdo y hacer colaborar las ramas ejecutiva y legislativa”. Para Wilson, y en línea otra vez con la crítica de Bagehot, “la política no puede ser ni pronta ni franca, cuando está obligada a servir a varios señores”. La división de poderes exige cooperación entre poderes: “Hay pocas o no hay ninguna determinación importante que pueda tomarse por una rama del gobierno sin el consentimiento o la cooperación de otra rama”, y por lo tanto “no hay jefe supremo sea magistrado, sea asamblea representativa que pueda decidir, de seguida y con una autoridad completa, lo que debe hacerse en el momento en que se haya de tomar una decisión, y eso inmediatamente”. Wilson subraya, citando a John Russell, que “toda Constitución política en que cuerpos diferentes comparten el poder supremo, sólo puede existir gracias a las concesiones de aquellos entre los cuales está distribuido ese poder”.

Destacamos en la teoría de Wilson tres elementos clave.

- 1) La tendencia “natural” de un Congreso en un régimen de división de poderes a institucionalizar un sistema interno de división del trabajo. Eso dado el monitoreo que realiza el Congreso de las

actividades de los órganos del Ejecutivo (*oversight*) y dados los intereses especializados de los legisladores en ámbitos específicos (funcionales, pero sobre todo territoriales) de producción legislativa. Algunas facultades constitucionales de las cámaras, como el *oversight* parlamentario, sólo se ejercen cabalmente a través del sistema de comités.

- 2) El Congreso tiene el poder “de dirigir” porque son las cámaras “quienes hacen las leyes”, pero no el poder de mandar a quien ha de aplicar la ley. Eso trunca su poder y lo frustra.
- 3) Los poderes separados tienden “naturalmente” a entrar en confrontación.

En 1908, a los 52 años, Woodrow Wilson escribe el que, después de *El gobierno congresional*, será su libro más importante: *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*.⁹ Fue escrito en el momento de arranque de la euforia “progresista”, mientras Wilson es rector en Princeton, su fama pública va al alza y sus contactos con los demócratas progresistas de New Jersey se estrechan. En su nuevo libro, Wilson abandona ya completamente el ideal parlamentarista que lo anima en su juventud. Los balances constitucionales se han reactivado. Con nuevos recursos políticos, la presidencia se ha fortalecido. En *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, Wilson se convierte en el teórico de la nueva operación político-constitucional estadounidense que “no requiere enmiendas constitucionales”, sino la plena activación y cabal uso de los recursos políticos del presidente.

Para Wilson, el presidente sólo podía potenciar sus atribuciones si estaba en contacto con y tenía el apoyo de la opinión pública. Para ello era necesario, en primer lugar, reformar el método de nominación de los candidatos presidenciales. Las primarias pondrían verdaderamente en contacto con el electorado a los aspirantes a la presidencia y contribuirían a liberar al presidente del control de los jefes locales (o *bosses*) con inclinaciones parroquiales de los partidos políticos. El partido debía servir y aún catapultar al presidente en vez de controlarlo. El presidente debía tener un claro programa de políticas públicas a implementar, y debía persuadir a la opinión pública de las virtudes de su agenda de gobierno. Al contrario de los *bosses* que no podían sino ocultar sus in-

⁹ *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908.

tenciones de mero control y mezquinos intereses inmediatos, incapaces de reformar a las instituciones y de darle una dirección clara a la acción del gobierno, el presidente debía presentar abiertamente sus razones a la opinión pública. El presidente debía persuadir y de ésta dependería su éxito y el éxito del gobierno como un todo.

Wilson ahora retomaba decididamente las ideas de Hamilton, el defensor por excelencia de las virtudes del Ejecutivo unitario, quien debía activar políticamente la amplitud vastísima de su base electoral: el presidente vela por el interés general, mientras el Congreso mantiene inevitablemente una visión parroquial y localista de la política: “Sólo existe una voz política nacional, y esa es la voz del presidente”, quien es “indudablemente el único representante del pueblo en general”.

De modo que ahora, los problemas del “gobierno congresional” no se resuelven con parlamentarismo o con fórmulas que aumenten las responsabilidades del Congreso, sino con un presidente con una agenda clara y un escrupuloso cuidado en el ejercicio de su “ascendencia personal”: “El presidente puede poner a las cámaras en una situación muy desventajosa con sólo decidirse a apelar a la nación”:

[El] presidente sí puede apelar al país cuando lo desee, con la clase de razonamientos, explicaciones y exposiciones de proyectos que guste. Todo el mundo leerá lo que él diga, especialmente si en la atmósfera hay rumores de lucha; en tanto que pocos leerán lo que se diga en el Congreso, en donde nadie habla en nombre del conjunto del mismo o en nombre de la nación. Y si ocurre que la nación coincide en su sentir con el presidente, éste será su caudillo, plazca o no a las Cámaras. Éstas, hallándose en situación desventajosa, probablemente tendrían que ceder.

Así, Wilson detecta que la nueva “conexión esencial” entre poderes está en la opinión pública. Aquí se encuentra el centro de su alegato en relación con la naturaleza del régimen de separación de poderes cuando dichos poderes se confrontan, paralizándose, así, la acción del gobierno:

Sólo una cosa puede resolver la dificultad: la ley que rige [la] unión [de los poderes] es la opinión pública. Ella y sólo ella es capaz de armonizarlos. En consecuencia, aquella parte del gobierno cuyo acceso a la opinión pública es más directo es la que mejor oportunidad tiene de dirigir y dominar, y en la actualidad esa parte la constituye el presidente.

El dilema central de la cooperación se resuelve, por lo tanto, *en la opinión pública* con liderazgo presidencial. Wilson defiende su idea de la Constitución “no desde la perspectiva de Newton” (como sistema que ordena sus elementos “con orden y precisión uniforme”), “sino de Darwin” (como un “cuerpo vivo en evolución”). El orden constitucional es modificado “por las circunstancias, lo apremian sus propias labores, lo amolda a sus funciones la simple presión de la vida”. Por eso afirma: “la Constitución no contiene teorías, es un documento tan práctico como la carta magna”. Por eso, concebir al presidente como “la fuerza unificadora de nuestro complejo sistema”, dice Wilson, “no es incompatible con los preceptos positivos de la Constitución”.

Es claro que la presidencia de Theodore Roosevelt, que concluyó apenas un año después de la publicación de *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, influyó en las nuevas ideas de Wilson. Héroe militar de la guerra hispano-americana y el presidente más joven en la historia de los Estados Unidos, Roosevelt condujo una de las presidencias más enérgicas en la historia de aquel país. Tras ser gobernador del estado de Nueva York por el Partido Republicano en 1898, el vicepresidente Roosevelt ascendió repentinamente a la silla presidencial tras el asesinato del presidente William McKinley (electo en 1897) en septiembre de 1901. Una vez instalado en la Casa Blanca, y particularmente tras su elección directa en 1904, Roosevelt intenta asumir el papel de conciliador de intereses entre el empresariado y la clase trabajadora estadounidense, presentándose a la presidencia como “tribuna nacional” para velar por el bien común y embestir los intereses político-económicos que para entonces habían engendrado una telaraña de clientelismo y corrupción que llegaba hasta lo más alto. En ese sentido y bajo la tónica de las reformas “progresistas” de la época (él es uno de los protagonistas de la así llamada *Progressive Era*), Roosevelt emprendió una agresiva campaña legal contra los monopolios del país, disolviendo consorcios ferrocarrileros, tabacaleros y petroleros a lo largo y ancho del territorio. El gobierno había dado, de esta manera, pasos en materia de regulación económica. Por otro lado, en materia de política internacional, Roosevelt también implementó medidas audaces: puso en marcha la construcción del Canal de Panamá y le arrogó al gobierno de los Estados Unidos, no sin tumultuosas críticas internacionales, el derecho exclusivo a intervenir en los países latinoamericanos. Por último, tras fungir como mediador

en la guerra entre Rusia y Japón, al “héroe de la Batalla de San Juan” le fue conferido el Premio Nobel de la Paz en 1906.

Las relaciones entre Roosevelt y el Congreso no fueron cordiales. Roosevelt a menudo se desesperaba con lo que él juzgaba como una “insostenible lentitud” por parte de los legisladores, llegando a referirse a ellos como “sinvergüenzas” y “pillos”. Los representantes crujían los dientes frente a semejantes declaraciones presidenciales, por supuesto, y más aún en tanto que a menudo no tenían más remedio que respaldar a un presidente de tan extraordinaria popularidad como Roosevelt. La ciudadanía estadounidense lo apoyaba, y los legisladores lo sabían.

En todo caso, la larga presidencia de Roosevelt (1901-1909) fue, a todas luces, el caso paradigmático del tipo de liderazgo que Wilson retomaría en su propia visión del sistema político estadounidense, y aunque es a Roosevelt, de nuevo, a quien Wilson tiene en mente al redactar *El gobierno constitucional de los Estados Unidos* (1908), sería el propio Wilson, ya no el rector de la Universidad de Princeton sino el político, el hombre de acción, quien llevaría al extremo sus hipótesis sobre las instituciones políticas estadounidenses y el nuevo papel del presidente de cara al Congreso y a la opinión pública.

Hacia 1910, Wilson renuncia a la rectoría de la Universidad de Princeton y se convierte en candidato a gobernador de New Jersey por el Partido Demócrata. Con una estrategia de hiperactivo cabildeo congressional y de una intensa exposición pública de su programa, Wilson logra impulsar en New Jersey su agenda “progresista” (medidas anticorrupción, regulación de elecciones primarias en los partidos, reformas administrativas, etcétera). Su éxito y la visibilidad de su actuación lo hacen candidato presidencial por el Partido Demócrata en 1912, y presidente de los Estados Unidos en el largo periodo comprendido entre 1913-1921.

Desde la Casa Blanca, Wilson buscó afanosamente evitar la entrada de los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial. De hecho, en 1916 gana la reelección con el slogan: “Él nos mantendrá fuera de la guerra”. Poco tiempo después, en 1917 los Estados Unidos declaran la guerra a Alemania, después de un intento infructuoso de Wilson de mediar entre las partes en conflicto. Con todo, la gran guerra nuevamente potenciaba el poder de la presidencia estadounidense, esta vez en manos de su principal teórico (las industrias productoras de material bélico fueron puestas bajo el control del gobierno y el Congreso le dio poderes al presidente

sobre la producción y distribución de alimentos y energéticos). Totalmente en línea con su concepción de la presidencia, Woodrow Wilson revivió la práctica anual (abandonada desde la presidencia de Thomas Jefferson, 1801-1809) de presentarse personalmente ante el Pleno del Congreso y pronunciar un discurso sobre el estado que guarda el país (*State of the Union Address*).

Desde su primer discurso, Wilson subrayó que su principal audiencia era el pueblo en general, y que “a través de él” se acercaría al Congreso. Sus discursos fueron un elemento clave en la movilización de la opinión pública en favor de la guerra. En política interna, Wilson impulsó durante sus dos mandatos algunas reformas clave de la agenda “progresista”, como la elección directa de los senadores, el voto a la mujer, el establecimiento de la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) para investigar las prácticas monopólicas de las grandes corporaciones, y la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores de las compañías ferroviarias (*Adamson Act*), entre otras.

Concluida la gran guerra, Wilson pronunció ante el Congreso su discurso de los “Catorce Puntos” que debían a su juicio incluirse en el acuerdo de paz. En diciembre de 1918 Wilson viaja a Europa encabezando la delegación estadounidense que participará en la Conferencia de la Paz, en París, rompiendo todos los precedentes. El Tratado de Versalles será el producto final de la Conferencia. Ahí Wilson impulsó la creación de la Sociedad de Naciones (*League of Nations*), que le valió fuertes críticas en el Congreso estadounidense. Wilson se negó a negociar sus convicciones en materia de política internacional y decidió emprender en línea otra vez con su concepción de la relación entre la presidencia y la opinión pública una gira por el país para pronunciar (era célebre su capacidad oratoria) sus discursos en favor del apoyo a una Sociedad de Naciones. En retrospectiva, puede concluirse que la feroz actitud con la que Wilson arremetió contra los legisladores, despotricando contra su renuencia a aceptar su política internacional y buscando de todas las maneras posibles presionarles hasta conseguir su aprobación, hizo más por unir al Congreso en su contra que por persuadirle para apoyar su iniciativa. En todo caso, tras una vertiginosa gira por el país, en la que pronunció hasta una docena de discursos diarios, Wilson cae enfermo de trombosis en octubre de 1919, con lo que queda prácticamente paralizado durante varios meses. Nunca se recupera totalmente de su mal.

Tres años después de concluido su periodo presidencial, Woodrow Wilson muere el 3 de febrero de 1924.

III. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO ESTADOUNIDENSE

A pesar de que los antecedentes teóricos e históricos de la activación de la iniciativa política presidencial mediante la opinión pública los encontramos con nitidez en la obra y vida de Wilson, fue Samuel Kernell, setenta años después, quien hubo de ofrecer un análisis de las “salidas ante el público” del presidente estadounidense con las enormes ventajas que supondría la aparición de medios masivos de comunicación, especialmente la televisión. Para Kernell, “salir ante el público” (o *going public*, como hubo de designar esta táctica mediática) es un recurso al que acuden con creciente frecuencia los presidentes estadounidenses con el propósito de movilizar a la opinión pública en favor de una iniciativa o proyecto político y, en esa medida, conseguir su aprobación por parte de unos legisladores de otro modo escépticos o reacios ante la iniciativa presidencial en cuestión. Los determinantes estructurales del nuevo liderazgo presidencial los encuentra Kernell crecientemente a lo largo del siglo XX, en tanto que 1) los medios masivos de comunicación aumentan su penetración e influencia sociales; 2) las reformas al sistema de nominación de primarias fomentan una relación directa, sin mediación partidaria, entre los candidatos y los ciudadanos, al tiempo que le abren la puerta a los “comités de acción política”, que han de servir de plataforma metapartidista para los candidatos; y, por último pero no menos importante; 3) a raíz de la galopante presencia de gobiernos divididos en el sistema de división de poderes, “salir ante el público” se vuelve una necesidad. Respecto de este último elemento, si hubiéramos de dividir la época marcada entre 1930 y 1996 en dos mitades, veríamos que de los 33 años comprendidos entre 1930 y 1963, 10 de ellos estuvieron marcados por una presidencia en manos de un partido y, cuando menos, una de las cámaras en el Congreso dominada por legisladores de otro partido. A su vez, en la segunda mitad comprendida entre 1963 y 1996, constataríamos que incluso 24 de esos 33 años se vivieron bajo un gobierno federal dividido, anunciándonos, así, una de las tendencias más importantes en la evolución del sistema político-constitucional estadounidense.

Como corolario de que los gobiernos divididos se hayan instalado como frecuentes compañeros de viaje de la democracias “presidenciales” modernas ya no sólo de la estadounidense, sino también de la mexicana y de tantas otras, la advertencia de Wilson sobre el gran dilema del régimen de separación de poderes, que estriba en la facilidad con que éstos pueden tornarse “rivales e irreconciliables”, cobra especial relevancia. Los efectos perversos del “dualismo de la soberanía” se dilatan en un contexto de gobierno dividido, y una de las varias salidas del callejón puede encontrarse en el liderazgo presidencial wilsoniano. En una nuez: si los medios de comunicación fueron responsables de muchas de las transformaciones en el sistema político estadounidense, a los mismos medios de comunicación también habrá de recurrir el presidente para potenciar sus atribuciones político-constitucionales en el nuevo contexto.

IV. SIETE FACTORES EN LA DECISIÓN ESTRATÉGICA DE “SALIR ANTE EL PÚBLICO”

Si situáramos la variedad de estrategias presidenciales en su relación con el Poder Legislativo sobre un *continuum*, tendríamos un espectro donde, en un extremo, se encuentra la opción de negociar a puerta cerrada con el Congreso y sus actores parlamentarios (legisladores o partidos), mientras que, en el otro, se encuentra la opción de “salir ante el público” en busca de apoyo entre la ciudadanía (en su presentación más radical, esta última alternativa supondría una suerte de política plebiscitaria o de “tómenlo o déjenlo” sin negociación alguna). Salir a buscar apoyo en la opinión pública supone una inversión de capital político y, naturalmente, un riesgo: un presidente que invierte su popularidad, su grado de aceptación política, en una iniciativa o proyecto, se arriesga a perder la batalla de modo harto notorio a ver minada su reputación como político en el manejo de la eficacia conductora, lo cual afectará su fuerza política en las siguientes partidas del juego institucional-constitucional.

Gráfica 1. Evolución electoral del PRI. Cámara de Diputados



Aunque sin extraer tipologías o esquemas generalizables, Kernell se adentra en la galería de presidencias estadounidenses a lo largo del siglo XX y aporta un cúmulo de lecciones en torno a los alcances y las limitaciones del liderazgo presidencial sustentado en la opinión pública. Se confirma que el fenómeno de “salir ante el público” representa un recurso del que echa mano el Ejecutivo estadounidense de modo creciente, sin menoscabo, claro está, del estilo personal que cada residente de la Casa Blanca le confiere a su administración. En el transcurso de su alegato, mucho del mérito de Kernell además de la naturaleza relativamente novedosa de su objeto de estudio estriba en el marco analítico que construye en su intento de explicar los determinantes estructurales del nuevo liderazgo presidencial. No obstante, una vez que su argumento ha quedado más o menos bien demostrado (en particular, tras haber expuesto cuantitativamente la creciente frecuencia con que los presidentes han “salido ante el público”), la obra de Kernell no se ocupa de identificar la gama de factores concretos que determinan la naturaleza específica de cada estrategia presidencial. Si efectivamente existen múltiples maneras de “salir ante el público” y varios elementos que determinarán sus posibilidades de éxito o de fracaso, habría entonces que identificar a éstos últimos y adelantar algunas de sus posibles claves, relajando en ocasiones los supuestos de Kernell, sobre todo el bipartidismo con partidos indisciplinados.

Luego entonces, en un intento de construir sobre la obra de Kernell apoyándonos en los indispensables alegatos de Wilson y alzar, sobre ellos, nuevos elementos, hemos identificado siete factores que a nuestro juicio determinan la naturaleza de las estrategias presidenciales que se apoyan en la opinión pública para la promoción de sus iniciativas. Cada uno de estos factores representa un elemento que determinará las vicisitudes de la estrategia que se intentará implementar. Se trata, a nuestro juicio, de siete factores cuyas interacciones y combinaciones, lejos de estar rígidamente determinadas, dependen del temperamento, preferencias y decisiones por las que en cada situación se ha de inclinar el Ejecutivo. Este acercamiento, por lo tanto, se propone tender una línea que, habiendo partido del pensamiento político-constitucional de Woodrow Wilson y del análisis de Kernell (de la mano con su recorrido por los casos más representativos de la historia presidencial estadounidense), intenta identificar una serie de factores que determinan la naturaleza y éxito de las estrategias presidenciales frente a la alternativa entre negociar con los actores congresionales y “salir ante el público”.

1. *La prioridad del tema*

¿Se trata de un tema negociable o no-negociable para el presidente? Si se trata de un tema de *baja prioridad*, el presidente podrá hacer concesiones en torno a partes importantes de su iniciativa sin sacrificar su “identidad política” o sus promesas de campaña. En este caso, el presidente dispone de amplios márgenes de negociación. En cambio, si el tema es de alta prioridad, el presidente se enfrentará al dilema de salir o no ante el público para presionar al Congreso. El presidente opta por acudir al electorado para realinear al Legislativo en su favor y presentarse coherente y apegado a su plataforma de campaña, procurando, en todo caso, que los legisladores paguen un costo político de la no-aprobación de su propuesta. En ese sentido, existen temas que es preferible no ceder frente a un Congreso o partidos “obstruccionistas”, aun dando la apariencia de ser testarudo. Por último, el tema también puede ser de *prioridad personal*, como ocurre en el caso de presidentes que salen ante el público incluso en contra de su propio partido, contando o no con el apoyo de los demás partidos, estrategia de alto riesgo que puede alienar al interlocutor y aliado natural del presidente.

Aun de cara a una Cámara de Representantes predominantemente Demócrata, Reagan, por ejemplo, no sacrificó sus temas prioritarios, empeño que, conjugado con un espléndido manejo de los medios, le permitió sacar adelante, en 1981 y 1982, sus dos primeros (y polémicos) presupuestos en un contexto de recesión económica. Por otra parte, la distinción que hicieron Roosevelt y Wilson entre temas de “interés nacional” y temas que no lo eran es todavía válida: Kernell sugiere que, incluso en la actualidad, salir ante el público tiende a ser más efectivo cuando el presidente emplea su liderazgo mediático en defensa de intereses colectivos e, inversamente, en contra de intereses “especiales” o sectoriales. En todo caso, si el presidente sale a “vender” algo de entrada impopular (v. gr., subir impuestos), es claro que será mucho más difícil lograr su aprobación.

2. *El tipo de estrategia que escoge el presidente al salir ante el público*

Puede ser, en principio, confrontacional u “hombro con hombro” (el concepto es de Kernell). Respecto de esta distinción, está el ejemplo de Woodrow Wilson, quien en 1921 emprendió en una campaña de tipo confrontacional, agresiva, dirigida a intimidar a los legisladores provocando con ello una animadversión generalizada en el Congreso con tal de que se aprobara su tratado de la Liga de las Naciones, la cual finalmente fracasó. Truman, en cambio, ejerció una estrategia que no se empecinaba en atacar a los legisladores, sino en demostrar lo necesario que resultaba para el país, en 1947, apoyar a Grecia frente a la amenaza soviética. Mediante una estrategia de tipo “hombro con hombro”, Truman ofreció colaborar en igualdad de circunstancias con los legisladores y asumir, él personalmente, el costo político de que su proyecto fracasara. Con todo, “salir ante el público” tienden más a asociarse a estrategias mayoritarias y confrontaciones que consensuales u “hombro con hombro”.

3. *El esquema de la confrontación*

“Salir ante el público” puede ser un recurso prenegociación, posnegociación, como amenaza *durante* la negociación o como estrategia confrontacional sin negociación alguna. A este respecto, “salir ante el pú-

blico” *antes* de negociar puede permitir al presidente establecer con claridad sus preferencias y generar incentivos para la negociación (esto bajo la condición de que haya logrado movilizar a la opinión ciudadana). Sin embargo, puede suscitar la animadversión de los legisladores y socavar el liderazgo presidencial si, al intentar activar (favorablemente) el sentimiento popular, el presidente sólo consigue o hacer patente su propia impopularidad (personal o de la iniciativa en cuestión) o perder parte importante de la popularidad previamente adquirida. “Salir ante el público” *después* de la negociación, a su vez, puede emplearse cuando, habiéndose enfrentado a una parálisis en la mesa de negociación, el presidente decide acudir al electorado con el propósito de modificar la posición “intransigente” del Congreso y, después, volver a la negociación desde una posición de mayor fortaleza. Una instancia reciente de este tipo de esquema lo ofreció Clinton en 1995, cuando, encontrándose la mayoría de ambas cámaras en manos del Partido Republicano, el presidente se halló a sí mismo arrinconado por el Legislativo para aceptar el drástico plan presupuestal propuesto por este último frente a un déficit público de proporciones masivas. Sin embargo, antes de sentarse a la mesa de negociación tratándose en particular de un tema de gasto público, vital para la agenda de Clinton, el presidente optó por vetar el presupuesto y denunciar dos días después, por televisión nacional, los recortes “profundos y poco sabios” de los republicanos, preparando al país, consecuentemente, para un paro gubernamental de seis días. Tras el aviso, el Partido Demócrata también comenzó a transmitir spots televisivos que explicaban la postura de Clinton y denostaban las medidas propuestas por la oposición republicana. Las evaluaciones del presidente, que habían ido en picada durante las semanas anteriores, repuntaron súbitamente. Frente a las medidas “radicales” de los republicanos, la opinión pública se convenció de la propuesta presidencial.

Asimismo, existe también una variante en el caso de aquellos presidentes que incentivan la negociación por medio de una amenaza latente de “salir ante el público” en caso de que la negociación fracase (amenaza que en todo caso únicamente será creíble en tanto que la popularidad presidencial se considere alta). Por último, el presidente también puede salir a “vender” su propuesta en un formato de “tómalo o déjalo” frente a sus interlocutores parlamentarios, haciendo de lado toda posibilidad o interés por negociar. Sobraría enfatizar que este último esquema, el más

confrontacional, solamente es viable en momentos de enorme popularidad presidencial o cuando la expectativa de rechazo popular es mínima. Este fue el caso de Reagan, cuando, tras haber sufrido un atentado en marzo de 1981, sus índices de popularidad remontaron en al menos diez puntos. Sin desperdiciar la oportunidad, Reagan decidió ofrecer un discurso en el Congreso tras escasas semanas del incidente, insistiendo en la “urgencia” de que fuera aprobado su programa económico. Su mensaje a los legisladores, formulado de una manera enérgica, incluso despertó aplausos entre los demócratas, quienes eran mayoría en la Cámara baja (el Partido Republicano gozaba solamente de una precaria mayoría en el Senado). Poco tiempo después, el presupuesto del *Reagonomics* fue aprobado. Pero Reagan no se detuvo ahí: frente a la posibilidad de negociar la aprobación de aspectos particulares de su proyecto económico y sin garantía de que consiguiera una mayoría por segunda ocasión, el presidente optó de nuevo por un esquema de salir ante el público sin negociación. Aprovechando sus todavía enormes índices de popularidad, Reagan hizo varias declaraciones a los medios mientras se encontraba de gira por algunos estados sureños, exhortando a la ciudadanía a comunicarse con sus legisladores y “exigirles” la aprobación íntegra del presupuesto. La maniobra funcionó. Tras una avalancha de llamadas telefónicas y de correspondencia por parte de sus respectivas comunidades distritales, un considerable número de legisladores demócratas se vieron forzados a aprobar nuevamente, junto con los republicanos, el presupuesto.

4. *El tipo de mensaje*

Podrá ser de señalamiento de virtudes o de asignación de culpas. Esto tiene obviamente que ver con las definiciones previamente analizadas. En el primer caso, el mensaje presidencial se concentra en las virtudes de su proyecto o iniciativa, resaltando más las razones para su aprobación que las dificultades que supondrá (o ha supuesto) su ratificación por los legisladores. En el segundo caso, el mensaje presidencial se puede referir de un modo genérico a un “Congreso obstruccionista” en relación con una iniciativa detenida, sin señalar partidos o legisladores específicos pero sí denostando la no-aprobación de su proyecto, o bien puede ser específico en su señalamiento de culpas, como cuando el presidente señala partidos políticos específicos o legisladores en particular que se

niegan a apoyar una iniciativa o aspectos de una iniciativa que éste juzga vital.

5. *La popularidad presidencial*

Éste es uno de los factores más elementales pero también uno de los más esquivos. Es un viejo refrán el que dice que “una telaraña es fácil de deshacer pero imposible de restaurar”, y lo anterior también es cierto, en más de un sentido, acerca de la popularidad presidencial. En todo caso, el margen de maniobra del que dispone un presidente para salir al público es su popularidad; de un nivel alto de aceptación depende que el presidente pueda convertir el entusiasmo por su persona en entusiasmo por sus iniciativas. Sin embargo, esta traducción del apoyo popular normalmente no es mecánica; dependerá del tipo de iniciativa que esté promoviendo el presidente y del “superávit” en popularidad del que éste disponga. Ante circunstancias adversas (como una recesión económica, por ejemplo), una iniciativa difícil requerirá de una importante inversión de popularidad que puede, si fracasa, llevar al presidente a contar con menos recursos para jugadas futuras (y viceversa, obviamente). “Salir ante el público” supone un riesgo que hay que saber administrar dado el encadenamiento de los intentos presidenciales de empujar su agenda.

6. *El ciclo electoral*

Ésta dimensión del dilema está fuertemente asociada a la última (vinculación elector-representante). En los Estados Unidos, ciclos de dos años para renovar toda la Cámara de Representantes y un tercio del Senado maximizan la sensibilidad electoral de los actores legislativos, que son primero legisladores y luego partidos políticos. La probabilidad del impacto electoral de “salir ante el público” señalando “responsables de la parálisis” es mayor en ciclos electorales cortos. En un ciclo trienal, como el mexicano, ir al público en el primer año es intentar ver aprobada la reforma sin que la amenaza electoral gravite de un modo determinante sobre la conducta de los *partidos* que no los legisladores en lo individual en el Congreso. Ciertamente, los incentivos para cooperar por parte de las oposiciones es menor en la medida en que se acerca la elección, pues quieren ya subrayar sus diferencias como oposición, atribuyéndose

sólo las virtudes de la cooperación parcial con el partido en el gobierno. Con todo, un presidente con un capital de credibilidad importante puede en el extremo buscar la aprobación de una pieza legislativa importante “de último momento” (digamos, en los dos periodos ordinarios previos a la elección) para presionar electoralmente a los partidos de manera más directa y, digamos en el extremo “plebiscitaria”, en busca de la ampliación del contingente legislativo de su partido. ¿Cómo se interpretarán los resultados de una elección intermedia en las nuevas elecciones? Si el partido del presidente aumenta su contingente, el presidente podrá impulsar la idea de que su programa sigue teniendo apoyo y que incluso éste se ha incrementado. La proximidad de las elecciones intermedias de cualquier modo incentiva al presidente-miembro de partido a incrementar su presencia pública, si no para ganar su propia reelección (que está y debe estar prohibida), sí para apoyar a su propio partido, pues la visibilidad del presidente y de los contendientes en un sistema de fragmentación moderada maximiza la probabilidad de un efecto “de arrastre” en el que los electores expresan ese día una opinión de la gestión presidencial que concluye.

7. La vinculación elector-representante

Bajo el marco del bipartidismo con partidos indisciplinados, el presidente buscará sumar un número de legisladores de ambos partidos que hagan mayoría absoluta, no importando la estrechez de su margen. El presidente llama a los ciudadanos a buscar a sus representantes distritales para notificarles su opinión. Si por el contrario, los actores son partidos y el vínculo con los ciudadanos es menos directo, entonces el presidente puede no llamar a los ciudadanos a buscar a sus representantes distritales, sino a la ciudadanía en su conjunto, a realinear, concluido el ciclo electoral, sus preferencias electorales. Se equivocan quienes piensan que sin la posibilidad de la reelección legislativa no hay mecanismos institucionales para traducir el apoyo en preferencias por políticas públicas. El mecanismo electoral en última instancia se mantiene aún con el potencial representativo inhibido por la regla de la no-reelección legislativa, pero sólo puede ser mínimamente efectivo si no se fragmenta en exceso el sistema de partidos (pues una excesiva fragmentación y su clásico acompañante de viaje a la segunda vuelta presidencial destruyen juntos la identificabilidad y responsabilidad de los partidos). Los partidos no pue-

den ir en contra de la opinión pública sin pagar costos electorales, pues sus contrincantes estarán siempre al pendiente de hacerle ver en el momento oportuno a los ciudadanos la conducta asumida por sus contrincantes. Por ello es tan importante el ciclo electoral, pues su conclusión es el momento electoral en donde se concentra la asignación de créditos y culpas en el ejercicio democrático entre partidos disciplinados, vinculados precariamente (en el “día a día”) con los electores.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Este ensayo es una exploración tentativa que tiene como propósito someter a la crítica un conjunto de ideas preliminares y generar un debate sobre la política presidencial de cara a la opinión pública en el marco de un gobierno dividido. Es absurdo y hasta frívolo decir que un presidente “que ya no está en campaña” debe dejar de comunicarse y, por el contrario, encerrarse en su despacho con sus colaboradores y sus interlocutores en el Congreso. En la era de la comunicación política masiva, los presidentes van a ser agentes activos de opinión pública. Cómo comunicarse en determinados marcos institucionales y de partidos es la pregunta que oposiciones y gobierno se hacen todos los días. Convendría que las ciencias jurídica y política se la formularan sistemáticamente. El tema es relevante porque permite discutir dinámicamente el gran entramado de la institucionalidad político-democrática. Ciertamente, un dilema central de la institucionalidad mexicana se relaciona con la pregunta sobre la continuidad o ruptura del formato tendencialmente tripartita, y de la representatividad de partidos y legisladores. Permitir al electorado reelegir o no a sus legisladores, juzgando su acción representativa en las urnas, se antoja impostergable si las reglas del derecho parlamentario y del derecho electoral (sobre todo en lo relativo al financiamiento de las campañas) impiden que la disciplina de los partidos no se relaje completamente y en todo caso se produzca una tensión sana entre la representación distrital (territorial) y la posición programática (partidaria). De cualquier modo, la acción mediática del presidente y su “salir ante el público” dependerá de la identificabilidad de los actores y del juicio del que sean objeto en elecciones y entre elecciones.