

## DEL SUFRAGIO EFECTIVO A LA DEMOCRACIA EFECTIVA

Felipe CALDERÓN HINOJOSA

Antes de continuar con el camino de las lamentaciones debemos reconocer con cuidado lo que tenemos. Hemos logrado con mucho esfuerzo construir una democracia electoral, donde se vota libremente y se cuentan los votos, al menos en el plano federal. En ello la reforma electoral de 1996, en la que tuve el honor de participar, y el Instituto Electoral, en manos de ciudadanos que creamos entonces, contribuyeron de manera muy poderosa a establecerla en el ámbito federal. Hay desde luego cosas que precisar, como la regulación de precampañas y la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Federal Electoral, pero razonablemente debemos tener muy presente lo que se ha logrado, sobre todo para fortalecer nuestras instituciones democráticas y evitar un retroceso.

### I. DIAGNÓSTICO

Desde 1997 existe gobierno dividido en México, y de no haber cambios en el régimen constitucional en esta Legislatura, el fenómeno se extenderá por lo pronto hasta el 2006. El formato tripartita que presenta nuestro país maximiza la probabilidad de que esto suceda.

La figura del presidente de la República no es de un presidente con poder, ya que si bien cuenta con un poder reactivo, es decir, de veto para frenar las iniciativas aprobadas por el Congreso, y que cuenta con el poder activo de presentar iniciativas, en este último caso no solo no tiene el monopolio de la introducción de iniciativas sino que no cuenta con mecanismos instrumentales que le permitan aprobar aquellas iniciativas que considera fundamentales para la gestión de su gobierno.

Para generar un equilibrio en la relación Ejecutivo-Legislativo, se requiere de mecanismos eficaces que permitan controlar, sin bloquear, el

ejercicio del poder que corresponde a cada órgano, y eso sólo es posible cuando el poder se ejerce por órganos que guardan entre sí una relación simétrica y que permiten la generación de acuerdos y la cooperación entre el gobierno y el Congreso.

Por ello, delinearé algunas propuestas para fortalecer tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo para la tan anhelada gobernabilidad democrática.

## II. PROPUESTAS PARA FORTALECER LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DEL EJECUTIVO

### 1. *Factores de liderazgo del presidente de la República en la conducción política para lograr acuerdos*

- Cabildeo con su propio partido sobre la agenda legislativa que habrá de abordar ante las demás fuerzas políticas.
- Cabildeo con la fuerza política con la que puede generar una mayoría legislativa de la agenda para llegar a acuerdos desde el inicio de su administración.
- Hacer gabinete con partidos chicos (coaliciones de gobierno en sistemas multipartidistas, con partidos que no tienen incentivos electorales de ganar gobierno).
- Cabildeo con las principales fuerzas políticas sobre la integración de su gabinete y de un programa mínimo de gobierno con el que puede generar consensos políticos.
- Acreditar una reputación de resultados y de rendición de cuentas frente al electorado para que en términos de opinión pública pueda solicitar a la oposición de la aprobación de su agenda legislativa (*no taxation without representation*). Sólo así puede ser capaz de producir escenarios de asignación de costos con la oposición y de construir argumentos públicos sobre los beneficios que se obtienen de la cooperación.

### 2. *Jefe de gabinete*

A principios de 2001 señale la necesidad de que hubiese un jefe de gabinete; de que hacía falta coordinación en el equipo de gobierno. Aunque en aquella ocasión se tomó como una crítica específica al gobierno, la

verdad es que hay una falta sistémica que provoca la dispersión de esfuerzos en los equipos de gobierno y la falta de coordinación en el gabinete. La creación de un jefe o coordinador de gabinete es conveniente, independientemente del grado de vinculación que tenga con el Congreso.

Así entonces, la propuesta consiste en que el jefe de gabinete sea propuesto por el presidente ante las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso. Esta idea, propuesta por Diego Valadés, requiere de un importante análisis y discusión. Esta figura permite una relación cercana con el Congreso, acompañada del cabildeo sobre los integrantes del gabinete, y su asistencia regular a las sesiones del Congreso para responder preguntas y atender interpelaciones. La existencia de un jefe de gabinete permite una interlocución directa con el Congreso, la legitimidad de su nombramiento al ser cabildeado con los partidos y la posibilidad de evitar las diferencias naturales generadas por los integrantes del gabinete que no cuentan con suficientes incentivos para alinearse más que con el presidente de la República, que hoy por hoy es una figura que requiere de un intermediario, un operador político que dedique sus esfuerzos a la relación con el Congreso y la eventual aprobación de su agenda legislativa.

### *3. Iniciativas de tratamiento urgente*

Permiten que, en situaciones de enorme necesidad para el país, el presidente solicite la discusión de un proyecto de ley con carácter prioritario y fuerce al Congreso a tomar una decisión en un plazo determinado. Este arreglo está previsto en países como Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Este mecanismo permite al presidente un mayor poder de agenda cuando los legisladores carecen de la capacidad de introducir enmiendas a la propuesta presidencial ya que ésta se considera aprobada en caso de ausencia de decisión en el Congreso. No hay nada peor, y la reforma energética es el mejor ejemplo de la “congeladora”. El que nadie se responsabilice de que la agenda legislativa no avance, impide la asignación de costos, la rendición de cuentas y la posibilidad de reorientar las estrategias en torno a la negociación de piezas de legislación claves para el gobierno.

### *4. Segunda vuelta presidencial y legislativa*

Se hace efectivo el principio democrático de que accede a la Presidencia de la República el candidato que obtiene efectivamente el apoyo ma-

yoritario de la ciudadanía, contando con una legitimidad democrática indiscutible para ejercer efectivamente sus atribuciones o competencias constitucionales.

Sin abundar en el tema, es necesario discutir seriamente las implicaciones que genera un arreglo de este tipo. Sin embargo, y como lo ha señalado Sartori, es necesario que la segunda vuelta para presidente de la República esté acompañado de la segunda vuelta legislativa. Claro está de mantenerse la representación proporcional en una primera vuelta, la segunda vuelta aplicaría únicamente en los distritos de mayoría. Es una propuesta que insisto, hay que investigar seriamente, pero que sin duda contribuiría a generar un Congreso más homogéneo y, por tanto, más proclive a la formación de mayorías.

### III. PROPUESTAS PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO

#### 1. *Elección consecutiva de los legisladores*

Posibilitar que sean los ciudadanos quienes decidan castigar, con el explícito rechazo de las urnas, o premiar con la reelección a sus diputados y senadores. Ello posibilitaría también la profesionalización de la vida parlamentaria mexicana.

Además, de posibilitarse, los legisladores estarían sujetos a un conjunto de arreglos institucionales que permitirán eliminar la desinformación, el amateurismo parlamentario, la discusión improvisada sobre las implicaciones de iniciativas que requieren de mucho tiempo de estudio y discusión por su complejidad técnica o por sus implicaciones sociales, políticas o económicas, y la posibilidad de darle continuidad a la agenda parlamentaria.

#### 2. *Rediseño de la operación del Congreso bajo un enfoque funcional*

Otorgarle a los legisladores la facultad de generar procesos que posibiliten la funcionalidad de la Cámara, mediante el establecimiento de una agenda con fechas fatales de discusión obligada de dictámenes en el Pleno de manera mensual. La mecánica sería un proceso legislativo continuo, con agenda mensual de desahogo obligatorio, bajo una mecánica parecida a la del Parlamento Europeo, en la que el trabajo legislativo se agrupa por semanas en los siguientes términos:

- Una primera semana en la que los grupos definen los temas de discusión obligatoria para el Pleno ese mismo mes. Mientras los órganos directivos definen los asuntos de discusión obligatoria, los diputados y senadores tienen la obligación de atender a sus electores en el distrito o demarcación electoral correspondiente. Es fundamental que los legisladores rindan cuentas y estén en contacto con sus electores.
- Una segunda semana de sesiones obligatorias de comisiones, una de presentación de iniciativas nuevas, dos de deliberación y una de votación de dictámenes de los asuntos agendados para discusión en el mes correspondiente.
- Una tercera semana para discusión y definición de voto hacia adentro de los grupos parlamentarios en temas críticos y de votación de dictámenes en las comisiones que no lo hayan hecho todavía.
- Una cuarta semana de sesiones diarias del Pleno de la Cámara, en la que se discuten y en su caso aprueban exclusivamente los dictámenes emanados de las comisiones, para aprobar en el Pleno las iniciativas ya dictaminadas por las comisiones.

En suma, generar arreglos institucionales que permitan la funcionalidad del Congreso, su eficiencia y profesionalización, además de acabar con la percepción de un Congreso ineficaz.

### *3. Informe de gobierno*

Modificar la fecha de presentación de informe para el mes de febrero de cada año, para así poder hacer un recuento de los resultados y el estado que guarda la administración pública federal, y evitar así el “corte de caja” que no tiene una lógica anual y que complica a ambos el funcionamiento del análisis del ejercicio del gobierno.

### *4. Disminución del número de diputados plurinominales y del sistema de lista de senadores de representación proporcional*

La lógica de la representación proporcional en un sistema político como el que contábamos en México en un régimen autoritario, unipartidista y homogéneo, fue la mejor solución en el inicio de la etapa de transi-

ción democrática del país. Sin embargo, no existe ya una lógica en la existencia de senadores de representación proporcional, pues en un sentido teórico éstos representan a las entidades federativas, y los senadores plurinominales no tienen en consecuencia un electorado al cual rendirle cuentas.

Una alternativa a la supresión, sería la elección de manera proporcional de los senadores por entidad, con énfasis a la mayoría que premie doblemente a quien gana la elección en un Estado. Podríamos pensar en un senador electo de mayoría y el resto de los senadores de la entidad por representación proporcional en la que no se excluya al partido que ganó la mayoría.

En el caso de los diputados federales, podría decirse lo mismo en términos de la representación, pues en este caso no tienen un distrito al cual rendirle cuentas. Sin embargo, considero que si bien hay que considerar su disminución en términos numéricos, su existencia responde más a un argumento de justicia social como en el caso de grupos específicos que de otra manera no tienen el acceso mayoritario a un cargo de elección popular.

#### IV. CONCLUSIÓN

- a) México se encuentra en un momento histórico en términos de oportunidades. Nos encontramos inmersos en un mundo competitivo, y no recaudamos lo suficiente, gastamos mucho y no estamos creciendo al ritmo que debiéramos por la imperiosa necesidad de aprobar las llamadas reformas estructurales.
- b) La economía mexicana y la sociedad en general, reclaman de su clase política la capacidad de generar acuerdos. De no hacerlo, el costo es muy alto y dificultan tanto la posibilidad de contar con un marco de gobernabilidad como de generar oportunidades a los mexicanos que no ven la hora en que sus representantes estén a la altura de sus necesidades y les resuelvan, con hechos, los problemas a los que se enfrentan todos los días.
- c) Para ello se requiere del liderazgo, en todas las fuerzas políticas, para articular acuerdos, atraer la atención pública sobre la agenda pendiente, obtener el apoyo social necesario para impulsarla y aler-

tar a los opositores sobre los riesgos que todos, como mexicanos, corremos ante la indecisión o el oportunismo electoral.

Debe aclararse, además, que no todo, y quizá no principalmente se reduce el problema a la falta de esta reforma institucional. Nada sustituye la operación política eficaz, y cuando ésta es deficiente, no hay régimen político que funcione.