

DOS REFORMAS Y UN CAMBIO ESTRATÉGICO PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Alonso LUJAMBIO

1. Es falso que exista parálisis en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Según la estadística de Jeffrey Weldon, en el Senado, a partir del 1o. de septiembre de 2000, se ha dictaminado y votado en el Pleno el 90% de las 254 iniciativas presentadas por el presidente Fox. El 96% de esas iniciativas han sido aprobadas. La parálisis en el Senado se da en todo caso respecto de las iniciativas que presentan los propios senadores: han presentado, desde septiembre de 2000, 576 iniciativas. De ellas sólo el 37% ha recibido dictamen y se ha votado en el Pleno. El 63% restante aguarda.

Lo mismo sucede, según la estadística de Weldon, en la Cámara de Diputados, pero el asunto se agrava: en la presente legislatura los diputados han presentado 467 iniciativas. El 73% aguarda dictamen y votación en el Pleno. También: la mayoría de las iniciativas presidenciales son votadas y aprobadas en la Cámara de Diputados.

Conclusión parcial: no le subamos aquí las tintas a la crítica al presidente. Dirijamos, por el contrario, en este punto en particular, nuestra crítica al Congreso. Con indudable candidez, los legisladores han aprobado una ampliación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, argumentando que en los periodos de receso de los plenos el Congreso casi apaga su actividad. La no-reelección legislativa explica muchas de las flaquezas y debilidades de nuestra vida parlamentaria, y es en buena medida responsable de la parálisis a la que he aludido: las iniciativas de reforma al artículo 59 constitucional, que por cierto han presentado legisladores de diversos partidos, siguen esperando dictamen y votación en los plenos de las cámaras.

2. El problema de la relación Ejecutivo-Legislativo se concentra en unas cuantas iniciativas, en algunas de las llamadas de reforma estructu-

ral. Es inaceptable que pasen y pasen las semanas y los meses y no se dictamine, por ejemplo, la iniciativa de reforma eléctrica, sea en favor o en contra. Nadie aquí se ha responsabilizado votando. Insisto en la pertinencia de reformar la Constitución para que el presidente pueda enviar iniciativas de urgente resolución que deban ser dictaminadas y votadas en un plazo de, digamos, sesenta días, con posibilidad, obviamente, de enmienda. Si el Congreso no se pronuncia en este plazo, vendría la afirmativa ficta. La idea es que el presidente sólo pueda apelar a la urgente resolución cada sesenta días, y respecto de una sola pieza de legislación. Ello permitiría no sólo obligar a los actores políticos a asumir una posición respecto de asuntos clave para el país, responsabilizándose de la misma a través del voto en el Congreso; también permitiría, por otro lado, jerarquizar con claridad la agenda presidencial, formalizar las prioridades y concentrar la atención y la estrategia del Ejecutivo en la relación con el Congreso y de cara a la opinión pública.

3. No modifiquemos agresivamente nuestro esquema constitucional antes de tener claro el diagnóstico del problema. Estamos en una etapa de aprendizaje. Podemos hacerle ajustes quirúrgicos a la Constitución, razonables y viables, que desaten dinámicas positivas de cambio, y también hacer un replanteamiento estratégico de los actores. Me concentro en este último punto. Es el formato de sistema de partidos, tendencialmente tripartita, el que dificulta ciertos acuerdos fundamentales. Las oposiciones quieren ser eso, oposición, y no cogobierno. La ventaja del formato de tendencia tripartidista es que los interlocutores son identificables para efectos del ejercicio de responsabilidad que supone asignar créditos y culpas, frente a la opinión pública, sobre lo que se aprueba o se rechaza. En este ejercicio el país enfrenta un déficit. Sólo una estrategia de intenso cabildeo del presidente, ante el Congreso y ante la opinión pública, puede crear un contexto de exigencia para todos. El presidente, en consecuencia, debiera aprovechar su visibilidad para señalar públicamente a quienes rechazan su agenda, pero también debe distribuir créditos, abierta y públicamente, cuando la oposición finalmente aprueba —con o sin enmienda— las iniciativas del presidente que éste, al final, decide no vetar. Lo que nos falta es un diálogo razonado y, sobre todo, exigente. Pero también un reconocimiento explícito de la actitud constructiva de los interlocutores, cuando la haya. No le echen la culpa a los medios: son los políticos quienes debieran aprender a subrayar no sólo

los disensos —para hacer cortes de caja exigentes— sino también los consensos a los que logran arribar.

En una palabra: los actores políticos deben implementar estrategias que vayan a contrapelo de la percepción —derivada del carácter ganador-toma-todo del régimen presidencial— de que el presidente y su partido se llevarán todos los créditos de los cambios legislativos que apuntalan el bienestar colectivo. Si no hay una clara política de distribución de créditos sobre lo que se aprueba en el Congreso en coalición multipartidista, entonces simple y llanamente nadie querrá cooperar con el presidente y su partido para verlos ganar la siguiente elección presidencial.

4. La figura del jefe de gabinete es una solución potencial (entre otras) al problema de la coordinación del gobierno. En este sentido, la propuesta es más que atendible. Sin embargo, no es claro que dicha figura solucione a cabalidad los dilemas de la relación Ejecutivo-Legislativo. Quienes proponen la figura no aclaran si ello supondría la conformación de gabinetes multipartidistas. Si se mantiene el formato tendencialmente tripartita del sistema de partidos y el juego político se sigue concentrando en la lucha por la Presidencia de la República, entonces quizá el problema no sólo no se solucione sino se agrave ante la posibilidad de que, para golpear al presidente, se esté censurando constantemente al jefe de gabinete. El riesgo de plantear ahora grandes ajustes a nuestro marco constitucional es que, al final, nos quedemos como estamos y no logremos avanzar en la dirección correcta con reformas más modestas.

En conclusión: *a)* la posibilidad de la reelección legislativa (moneda corriente en el mundo democrático contemporáneo); *b)* la iniciativa presidencial de urgente resolución, y *c)* la modificación estratégica de los actores, de cara a la opinión pública, en relación con sus consensos y legítimos disensos, que asigne culpas, en el debate público, respecto de lo que se rechaza, y asigne créditos respecto de lo que se aprueba. Estas tres modificaciones podrían contribuir, a mi juicio, a la gobernabilidad de nuestro sistema de división de poderes bajo el esquema —todo indica que se mantendrá— de gobierno dividido, es decir, de gobierno en minoría congresional.