

¡Pobre México! Tan lejos de la democracia y tan cerca de la sucesión presidencial.

Un ejercicio de prospectiva para la LXI Legislatura

Helena Varela / Seminario México

1° DE SEPTIEMBRE DE 2009: inicio de la LXI legislatura en la Cámara de Diputados. Para ese día, ya se han sucedido innumerables declaraciones de los líderes de las bancadas y de otros personajes de la vida política, asegurando la disposición al diálogo y la cooperación para garantizar las reformas que el país requiere. Aparentemente, nada nuevo en el escenario político mexicano, caracterizado por la falta de correspondencia entre lo que los actores dicen y lo que finalmente hacen. Sin embargo, para algunos analistas, la coyuntura de crisis económica y la nueva relación de fuerzas surgida en el congreso, podría hacernos pensar en algunos cambios con respecto a legislaturas anteriores. Es buen momento entonces para hacer un ejercicio de prospectiva, a partir de las variables que pueden dibujar los diferentes escenarios de cara a los próximos tres años, no sólo desde el punto de vista legislativo, sino también desde una perspectiva más amplia de nuestro sistema político y el futuro de la democracia en México.

Al momento de escribir estas líneas ya sabemos quiénes van a ser los líderes de las bancadas, pero no ha iniciado el proceso de conformación de las comisiones, que dará paso, posteriormente, y de forma casi inmediata a la discusión sobre el presupuesto, tan crucial en un clima de crisis económica como el que vivimos. Sin embargo, con los datos que ahora disponemos, ya se puede hacer una primera lectura sobre el escenario político que vamos a vivir los próximos años. Creo que la lectura más interesante en estos momentos tiene que conjugar los elementos estructurales del sistema político con la coyuntura específica que viene marcada por la actual correlación de fuerzas y el contexto del escenario rumbo al 2012.

DE ENTRADA, LA CRISIS (Y NO SÓLO ECONÓMICA)

El cambio de una legislatura debiera entenderse dentro de un contexto de normalidad institucional que no debiera llamar nuestra atención: cumplir los tiempos y las formas es hablar de estabilidad política. Sin embargo, podemos identificar algunas señales de alarma que si bien no nos dejan en una situación límite, sí son reveladoras, especialmente porque nos hablan de un déficit democrático en aquellos rubros que acaban dándole un verdadero sentido al concepto de democracia, esto es, en aquellos que vinculan al poder político con la ciudadanía, tanto desde el punto de vista de la representación política como desde la perspectiva de la rendición de cuentas.

Más allá de la relativa calma que se vivió en la jornada electoral, no debemos olvidar que ésta estuvo marcada por un movimiento ciudadano que cuestionó la capacidad de la clase política para representar verdaderamente los intereses de la ciudadanía. Sin entrar en la discusión sobre qué tan exitoso fue el movimiento, es un hecho que logró poner en la agenda mediática y en la ciudadana la incapacidad de los legisladores (desde la perspectiva de sectores importantes de la sociedad) para cumplir con una de sus principales funciones: la de representar los intereses de la ciudadanía. La duda radica en saber si los nuevos legisladores reaccionarán ante esta incipiente crisis de legitimidad, colocando el tema en su agenda política y buscando mecanismos que los acerquen a sus representados. Ya se han puesto a discusión algunos temas (reforma social, modificación del régimen presidencial o el tamaño de las cámaras) pero de ahí a que se traduzcan en reformas concretas, hay un largo

trecho. Como se irá apuntando a lo largo de este texto, los indicadores estructurales y coyunturales nos dejan pocas expectativas con respecto a la posibilidad de que se dé un cambio de fondo.

LOS ASPECTOS ESTRUCTURALES: TAN LEJOS DE LA DEMOCRACIA...

El escenario en el que se desempeñará la LXI legislatura está marcado por unas condiciones estructurales que impiden hacer frente a la crisis de credibilidad con la que llega el conjunto de los legisladores (independientemente del signo partidista y/o del perfil individual de cada uno de ellos).

Los movimientos ciudadanos que reivindicaron la anulación del voto (fenómeno que ya fue analizado en este mismo espacio hace unos meses)¹ partían del hartazgo ante la ausencia de buenos candidatos; pero como ya entonces señalé, el verdadero problema radica en que tampoco tenemos buenos gobernantes, ni mecanismos de rendición de cuentas que nos permitan exigir al legislador que haga bien su trabajo.

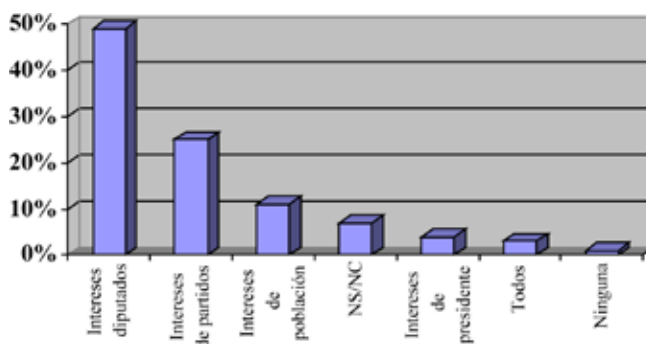
La falta de transparencia, la opacidad con que opera el poder legislativo y la carencia de un verdadero ejercicio de rendición de cuentas (que permita premiar al buen legislador y castigar al que no cumpla con sus funciones) nos deja al máximo órgano de representación política con un grave déficit de entrada, al no poder garantizar que vaya a cumplir su función primordial.

A ello sumemos el hecho de que el proceso legislativo y el diseño institucional no propician los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas. El sistema presidencial no genera incentivos para la cooperación, dado que es difícil “repartir” el capital político que se genere cuando se produce un acuerdo entre el partido del gobierno y algún partido de la oposición, por lo que éste tiende a dejar más bien desguarnecido al gobierno, sólo aceptando la negociación cuando puede tomar la iniciativa en la misma.² De acuerdo a la lógica del proceso, la visión de corto plazo, vinculada a los intereses particulares de los partidos políticos, se impone sobre una visión de más largo alcance que busque la generación de políticas públicas para el bien común. De esta manera, por la propia inercia y diseño institucional, el legislador se aleja de su elector en el momento en que éste deja de ser elector y pasa a ser ciudadano (es decir, en el momento en que ya no necesita del voto para mantenerse en el poder). Esto explica el hecho de que en los estudios de opinión, ante la pregunta “Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman en cuenta?”, la respuesta sea contundente: sólo un 11% considera que se tienen en cuenta los intereses de la población, mientras que

el resto entiende que los legisladores ven el poder como un bien privado y no público:

GRÁFICA I

Pregunta: Al elaborar las leyes,
¿qué es lo que diputados y senadores toman en cuenta?



Fuente: (Encup, 2008)³

La conjunción de este diseño institucional que no facilita los acuerdos con la falta de una rendición de cuentas explica la crisis de legitimidad que está viviendo el poder legislativo, independientemente de que haya mejores o peores gobernantes. Durante los últimos años, las encuestas de opinión política evidencian la falta de confianza y credibilidad en los legisladores, que siempre aparecen en las últimas posiciones, acompañando a policías y partidos políticos (ver Encup 2008).

La situación se agrava al considerar cuál es la imagen que se tiene de los legisladores a través de la cobertura mediática que resalta aspectos tan controversiales como los bonos, sueldos, prestaciones y otros beneficios que los diputados reciben por un trabajo que, en opinión de la sociedad, no se hace bien. Mientras no se reforme el entramado institucional será difícil cambiar la imagen de un poder legislativo que gasta en exceso y hace poco, y por lo tanto, estamos condenados a que movimientos como los “anulacionistas” se repitan en el futuro. La clave para evitar este escenario es que los propios legisladores asuman las deficiencias estructurales y decidan modificar el diseño para hacer frente a las mismas. El problema radica en que, como veremos, la propia coyuntura tampoco facilita que se dé este cambio.

... Y TAN CERCA DE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL: ASPECTOS COYUNTURALES

Esto nos lleva a abordar una última cuestión, vinculada con las relaciones entre poder político y ciudadanía en los próximos años. ¿Qué podemos esperar, dadas las condiciones existentes, del comportamiento de las diferentes fuerzas políticas? Dos cuestiones adquieren una relevancia especial: la correlación de fuerzas, y la coyuntura electoral del 2012.

Lo primero que hay que señalar es que el proceso electoral del 5 de julio supuso un reacomodo de las fuerzas políticas, marcado por el avance del PRI, al tiempo que PAN y PRD perdían terreno, y en el caso de este último, además, con la amenaza de una fractura interna.

Composición de la LXI Legislatura

PARTIDO	NÚMERO DE DIPUTADOS	VARIACIÓN
PRI	237	+131
PAN	143	-63
PRD	71	-54
PVEM	22	+5
PT	13	+2
NUEVA ALIANZA	8	-1
CONVERGENCIA	6	-12

Lo que nos refleja esta distribución de los curules es que, al igual que en legislaturas anteriores, el poder ejecutivo sigue sin tener una mayoría en el legislativo, de forma que está obligado a negociar para sacar adelante sus reformas. La diferencia con la LX legislatura es que el PAN ha quedado muy debilitado ante un PRI que, junto con su aliado el PVEM, tiene la mayoría absoluta, lo cual le da un gran margen de acción. El *handicap* adicional con el que parten los legisladores panistas a la hora de tratar de negociar con los priistas es que llegan a la legislatura tras una campaña muy ruda, en donde el PAN golpeó de forma brutal al PRI (acusándolo de ser el causante de la expansión del narcotráfico y del clima de inseguridad que vive el país), de manera que quedaron muchas heridas abiertas que difícilmente podrán cicatrizar. Por lo tanto, es de esperar para esta legislatura a un poder ejecutivo con las manos atadas y con un partido en el Congreso con muy poca capacidad de acción.

En lo que se refiere al PRD, creo que se va a mantener en un segundo plano, dado lo lastimado que salió del proceso electoral. Es de esperar una estrategia en donde todas las acciones se basen en la meta de recomponerse de cara al proceso del 2012. De esta manera, el PRI es el que pudiera adoptar un papel más activo, al pasar de ser la tercera fuerza política a ser la primera minoría. Ello le permite controlar la agenda legislativa, y uno podría esperar que empujara algunas reformas fundamentales.

Sin embargo, nuevamente los aspectos coyunturales pueden acotar la actuación del PRI. No podemos olvidar

que el partido enfrenta esta legislatura con amplias posibilidades de llegar a la presidencia en el 2012, por lo que todas sus decisiones van a ir encaminadas a mantener esa ventaja y el capital político adquirido hasta ahora. Si hace seis años el PRI fue perdiendo el terreno ganado en elecciones locales al generarse un conflicto interno y una división que le costaría la elección a su candidato, es de esperar que la lección haya sido aprendida. Por este motivo, es probable que tengamos a un partido que si bien lleve la iniciativa, mandando el mensaje de que es eficaz y capaz de negociar con otras fuerzas políticas, se mantenga en un terreno que no le complique la existencia poniendo en riesgo la ventaja con la que cuenta. De hecho, las reformas posibles se tendrán que dar en el primer año de la legislatura, porque después de eso todo será actuar en función de las elecciones. La sucesión presidencial se aproxima muy rápidamente y es posible que nuevamente falte tiempo para emprender las reformas que se necesitan.

¿Cuál es el resultado entonces? Considerando los aspectos institucionales (falta de incentivos para negociar y nula rendición de cuentas) y los coyunturales (comportamiento de los actores en un contexto de sucesión presidencial) no podemos esperar demasiado de la nueva legislatura, más bien una cierta tibieza en el comportamiento de los actores.

El problema es que este escenario se ubica en un contexto de crisis económica que se suma a la crisis de legitimidad que apuntamos al principio, y que requiere de medidas contundentes y urgentes para evitar generar un clima de ingobernabilidad. Mientras los diputados siguen dándose una vida envidiable (con todo y el gesto de algunos de ellos de renunciar a algunas de sus prestaciones), mientras se preparan para el proceso del 2012, mientras la legislatura se deja llevar de manera casi inercial, la democracia seguirá siendo un proyecto en construcción y los ciudadanos cada vez estarán más alejados de sus gobernantes. Los tiempos electorales siguen marcando los estilos de gobernar; garantizando la supervivencia de los actores políticos pero poniendo en riesgo la estabilidad política del sistema: ¡Pobre México!•

HELENA VARELA es directora del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico: helena.varela@uia.mx

COMENTARIOS

Jorge Cadena-Roa.

CEIICH-UNAM.

Inevitablemente, lo que haga la LXI Legislatura será interpretado en clave de sucesión presidencial. Con esto

destaca la brevedad de las legislaturas, que *de jure* son de tres años, pero *de facto* son considerablemente más cortas. Esto seguirá siendo así hasta que los legisladores dejen de actuar con criterio

exclusivamente partidista y empiecen a actuar con criterios de más largo aliento, como la definición de políticas de estado, como la construcción de algún proyecto de nación o simplemente con

perspectiva ciudadana. Sin embargo, los partidos tienen la arraigada idea de que la presidencia de la República, en materia de poder, lo es todo, y lo demás sólo son migajas. Esta idea se muestra cada vez más equivocada. Al PRD le ha costado caro ese engaño, y precisamente por apostarle todo su capital político a la conquista de la presidencia de la República, en esta legislatura perdió 54 diputados, con lo que, además de no haber ganado la presidencia de la República en el 2006, retrocedió significativamente en el legislativo en el 2009, lo que a su vez los aleja más de la presidencia en el 2012.

Algunos analistas han señalado que, luego del resultado electoral federal reciente, el sexenio de Calderón ya había terminado, que Calderón había quedado atado de manos y podría hacer solo lo que el PRI le permitiera. Independientemente de que ese diagnóstico me parece inexacto y temerario, revela implícitamente que la presidencia de la República ya no lo es todo, si alguna vez lo fue, y que su capacidad de maniobra está cada vez más acotada por el Congreso. La democracia se ha venido aclimatando en nuestro país o, quizá sería más adecuado decir, que nuestro país se ha ido aclimatando a la democracia. Por otro lado, es de esperarse, muchas de las decisiones que tomará la fracción mayoritaria en la Cámara de Diputados dependen de cómo se afectarán sus prospectos para siguiente elección presidencial. Toda vez que el candidato del PAN recibirá el voto de castigo por el daño social que provocó la crisis en la que estamos inmersos, así como por el desgaste de 12 años difíciles en el gobierno, a la que se suma el mencionado retroceso del PRD, existen altas probabilidades de que el siguiente Presidente de la República provenga del PRI. Por ello, este partido se cuidará de proponer o aprobar leyes que le causen animosidad entre el electorado.

Por otro lado, me parece que ésta es una gran oportunidad para que algún partido (registrado o emergente) recoja las banderas del movimiento ciudadano que promovió el voto nulo con base en el descrédito que los partidos y legisladores

tienen ante la ciudadanía. Lo ideal sería que alguna de las fracciones parlamentarias de la legislatura entrante es lo haga. Resulta cada vez más difícil que el legislativo pueda sacar adelante importantes reformas a espaldas de la ciudadanía. Por ejemplo, sería inaceptable que se aprobara una reforma fiscal (necesaria, a todas luces) sin que al mismo tiempo se avanzara en la transparencia del poder legislativo, que se redujeran los sueldos y prestaciones excesivas, claramente dispendiosas, y que se combatiera la corrupción y el enriquecimiento a costa del erario público en todos los niveles del gobierno. Ningún ciudadano aceptará de buen grado pagar más impuestos para que la clase política continúe apropiándose como botín particular, o para que se dispendien y derrochen. Que los impuestos sean para que los gobiernos presten mejores servicios, no para que la clase política se enriquezca tomando el presupuesto como patrimonio privado.

Victor Alarcón Olguín

UAM-IZTAPALAPA

La calidad precaria de la vida legislativa mexicana es uno de los factores que facilita el sometimiento de la agenda política dentro de una coyuntura de sobrevivencia y rentabilidad de corto plazo. La creciente partidización del funcionamiento de las cámaras como un sistema de repartos y equilibrios (mesa directiva, comisiones y comités, órganos de apoyo) hace que prevalezcan condiciones totalmente ajenas a una profesionalización y continuidad basados en un sistema de servicio civil de carrera y donde la distribución de sus recursos se ejerza con base a licitaciones e informes públicos debidamente fiscalizados y a la vista tanto de las propias instancias federales de transparencia como también de cara a la opinión pública.

Distamos de tener un congreso que no vea a los espacios que le toca en suerte designar (por ejemplo, en este año de 2009 se presentan renovaciones de integrantes y titulares en organismos autónomos y poderes como la Suprema Corte, el Banco de México, la CNDH, el

IFAI, entre otros) como simples acuerdos de cuotas. La consecuencia de ello es la desviación clara de que dichas instancias respondan primordialmente a un espíritu de ciudadanización donde se privilegiara la experiencia y el conocimiento objetivo de las universidades y los organismos no gubernamentales, así como un segundo elemento, a los miembros destacados y participantes dentro de esas mismas instituciones a las que se pretende renovar. Esto es, se trata de asumir que dichas responsabilidades no pueden seguir siendo producto de las “cercanías” o niveles de confianza o trabajo político que los aspirantes puedan tener de tiempo atrás con dirigentes partidarios o los coordinadores de las bancadas, quienes terminan teniendo la mano en dicho reparto.

En efecto, la esencia de lo que Helena Varela encuentra y describe sobre la dinámica parlamentaria mexicana, es evidente muestra de la urgente necesidad e insistencia con que la sociedad civil debe buscar poner límites a una desmesura que parece no entender el alcance de la crisis actual y los escasos márgenes de gobernabilidad que se poseen para seguir adelante. Efectivamente, a los pocos días de instalada la nueva legislatura es una pena hallar legisladores que sólo desean el reflector para buscar la “grande” en el 2012. Eso habla por sí mismo de la mezquindad con que algunos ven a la casa de la soberanía nacional. Ojalá y los liderazgos entrantes sean generosos y visualicen que la grandeza de su obra no se mide por sus dietas, sino por el legado de decencia, decoro y respeto que puedan dejar de cara a la historia. Esa es la expectativa del Congreso responsable y propositivo que sin duda nos merecemos. •

Notas

¹ Ver Tavera, Ligia: “El movimiento por la anulación del voto”, *Casa del Tiempo*, julio 2009.

² La obra clásica que plantea las limitaciones de los sistemas presidencialistas es la de Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

³ La ENCUP puede consultarse en la página web www.encup.gob.mx