

La alternancia y el gobierno dividido

FERNANDO PÉREZ CORREA *

Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. *

La primera alternancia

En 1997 se produjo un paso decisivo en la dirección de la alternancia en los poderes federales. Las elecciones de ese año resultaron en la integración de una Cámara de Diputados dividida. Por primera vez, desde la creación del tricolor, el presidente de la República no tendría mayoría legislativa y, como consecuencia, tampoco contaría con un Congreso disciplinado. Ciertamente, con 239 curules, el PRI obtuvo al menos la mayoría relativa. Pero estaba en minoría, y no contaba con ningún privilegio, contra la extravagante idea de sus diputados electos, según los cuales, la mayoría relativa que alcanzaron les otorgaba el supuesto derecho a encabezar la conformación de una coalición mayoritaria. Pero muy pronto se agolparon los descalabros. A la postre, el hasta entonces invencible sufrió una derrota tremenda: quedó marginado de la organización interna de San Lázaro, y arrinconado al intentar desplegar su propia agenda legislativa.

Sin embargo, al concluir la elección del 97 el tricolor no tenía todo perdido. Es cierto que la suma de minorías, aunque vista como una remota posibilidad teórica, tenía todo el potencial para convertirse en un bloque mayoritario. Pero esa posibilidad acicateaba al PRI para trabajar, pactar y consolidar acuerdos parlamentarios. Para hacerlo era necesario asumir la derrota y, desde la perspectiva de una minoría, hacer política. Ahora bien, desde el 31 de julio se prendieron las luces rojas. Entonces las "cuatro minorías" expresaron su voluntad de constituir "un contrapeso frente al Ejecutivo" y promover "cambios en la política económica". Cosas del destino, los voceros de la nueva oposición, reunidos con el sector empresarial (encabezado entonces por el mismísimo Eduardo Bours, actual gobernador tricolor de Sonora), fueron Calderón Hinojosa y López Obrador. Por su parte, el mismo día, los coordinadores de las nuevas bancadas del PAN, PRD, y PT (respectivamente Carlos Medina Plascencia, Porfirio Muñoz Ledo y Gonzalo Yáñez), interpretaron la correlación de fuerzas en la Cámara, nada menos que como un claro mandato popular a favor de una nueva política económica. El aviso era apremiante.

Pero, en lugar de hacer política, la bancada oficial esperó a que las circunstancias restablecieran "la proporción de las cosas".

Pero eso no podía ocurrir espontáneamente. Las señales eran clarísimas. Eran concebibles diversos escenarios para el inminente 1 de septiembre, día en que la nueva legislatura quedaría instalada y el presidente Zedillo presentaría su tercer informe. Con el PRI en minoría de once votos, y cuatro partidos de oposición con 261 curules, eran posibles infinidad de combinaciones. Destaco tres modelos rivales: la oposición unida, el gobierno de coalición y el bazar cotidiano. En efecto, era posible un acuerdo que concretara un bloque de

oposiciones; la puerta estaba abierta también para que el PRI encabezara un bloque con fuerzas suficientes que le aseguraran la mayoría o bien, no se descartaba una situación volátil e incierta, destrabada temporalmente por acuerdos efímeros y pasajeros bloques de circunstancia. Si el tricolor aspiraba a encabezar una coalición, le aguardaba un intenso trabajo de negociación. Ignoro si lo emprendió, en cuyo caso lo hizo claramente de una manera insuficiente o ineficaz.

Lo cierto es que las minorías madrugaron y trabajaron duro y, el 11 de agosto, hicieron público su compromiso de construir un bloque mayoritario. El Acuerdo de Gobernabilidad que suscribieron ese día los representantes del PAN, PRD, PVEM y PT (el Grupo de los Cuatro) está lleno de enseñanzas. En primer término, porque fue el fruto de varios años de trabajo previo, compartido por sus promotores, en el proceso de la reforma electoral "definitiva" pactada en la legislatura precedente. En efecto, en las negociaciones del Acuerdo participaron varios veteranos del Grupo San Ángel, el seminario del Castillo de Chapultepec, las conversaciones de la casona de Barcelona, las mesas del Diálogo Político Nacional y, en fin, las negociaciones para la nueva Ley Electoral. No en balde la reunión final se celebró en la casa de Santiago Creel, Consejero del IFE apenas unos meses antes, e inminente presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara.

Estos innovadores de la oposición se encontraron frente a una fracción inflexible y "digna", que pensó que podía amedrentar a los partidos con el peso del Ejecutivo, y que era imposible una alianza funcional y perdurable entre el agua y el aceite. Como era de esperarse, la mayoría pactada se comió vivos a los tricolores.

Otra enseñanza del Acuerdo fue su naturaleza procedimental: no fue, en rigor, un acuerdo sustantivo y las partes no concertaron ninguna línea de política económica o social. El pacto fijó las reglas del juego consistentes, en lo esencial, en sujetar al tricolor precisamente a su condición de minoría. Es asombroso, por ejemplo, que los partidos se hayan comprometido incluso, en documento anexo, a no sostener reuniones "bilaterales" con el PRI en los días siguientes, "a fin de evitar cooptaciones y mantener el acuerpamiento de los compromisos asumidos".

Los puntos del Acuerdo de Gobernabilidad fueron cinco: 1. Rescatar la dignidad e independencia del poder Legislativo (lo que significaba dar paso a una Cámara plural, capaz de "resistir al presidente"); 2. Integrar de forma paritaria el órgano de gobierno de la Cámara y hacer rotativa su presidencia (es decir, designar la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, precisamente con los cinco coordinadores de las fracciones parlamentarias; y asignar la presidencia anual de dicha Comisión -y de la Cámara- consecutivamente a un partido de oposición -el PRD-, al partido en el gobierno -el PRI-, y a otro partido de oposición -el PAN); 3. Modificar el formato del informe presidencial (con la intención de asignar después de la lectura, quince minutos a cada coordinador, y encomendar a un diputado la lectura de un texto "breve y republicano"); 4. Integrar las comisiones de una manera proporcional (es decir, en términos que reflejen la fuerza de las fracciones, e impidan a un partido controlarlas); 5. Ciudadanizar a los funcionarios y administradores y designarlos por consenso (con la idea de evitar una gestión partidista o sesgada). A este acuerdo se adicionó la iniciativa de apremiar al PRI a sumarse a sus cinco puntos, en 48 horas y, en caso contrario, de recurrir directamente al presidente para negociar con él el

formato del informe.

También se convino, como ya ha sido dicho, "evitar las negociaciones bilaterales".

El Acuerdo fue un golpe (mayoritario a caballo de espadas, lo llama La Jornada). El tricolor declaró que no aceptaba negociaciones "en bloque", que no estaba "ni manco ni tullido", que no bailaría al "son al que nos toquen", y que no aceptaba los cambios ilegales al formato del informe. Días después, el 13 de agosto, añadió que rechazaba "toda forma de negociación arbitraria y unilateral". Sus voceros denunciaron después el "monolitismo" del bloque opositor y reclamaron la integración proporcional de la Comisión de Gobierno. Más tarde defendieron el viejo formato del informe y rechazaron nuevamente, por ilegal, su modificación, mientras llamaban a defender "los principios", no a buscar "mayorías coyunturales". Hubo incluso diputados que llamaron a no asistir al informe presidencial.

Pero fue en vano. El voto estaba del lado del bloque opositor y sólo una crisis constitucional podía impedir su ascenso al control de la Cámara. La ilusión priista de que la coalición quedaría desvanecida no cobró forma.

Al contrario, las partes del Acuerdo se negaron a negociar "bilateralmente". Al final, el tricolor aceptó discutir el gobierno de la Cámara y el formato del informe. Y como estaba en minoría, se resignó a la conseja del agraviado: "de lo perdido lo que aparezca".

Pero el lance fue difícil. El día 29, rotas las pláticas, el bloque decidió (con los votos en la mano) instalar la Cámara, mientras el PRI, invocando su atributo de "mayoría relativa", amenazó hacer lo mismo (sin contar con otra mayoría que la imaginaria). De hecho, la Cámara fue convocada por el bloque opositor a instalarse el sábado 30, a las 10 de la mañana, y por el grupo tricolor el 31, a las 17 horas. La primera convocatoria resultó irresistible, y la Cámara se instaló el 30, en medio de obstáculos y tropiezos. En esas condiciones, era extravagante insistir en atender la segunda convocatoria, el 31, para instalar una Cámara que ya incluso había rendido la protesta. Pero el empeño de resistir era obcecado y produjo el humillante "enchiqueramiento" de los legisladores priistas ((para tenerlos a la mano) y la posterior indignación de éstos frente a los resultados.

Fueron días de desconcierto y tensión extrema. Los dirigentes tricolores contaban con supuestas defecciones y rupturas, mientras los senadores priistas con no presentarse al informe e impedir consecuentemente la integración del quórum legal del acto. Finalmente intervino el presidente Zedillo para allanar el camino al reinicio de la negociación. En realidad, ya integrada la Cámara y consumada su toma, impuso un acuerdo a la bancada recalcitrante. La instalación realizada por el bloque opositor fue convalidada, aunque los tricolores se negaron a tomar la protesta ante Muñoz Ledo, cuya presidencia quedó con todo reconocida; a cambio, se respetó la legalidad en el formato del informe y el PRI obtuvo un sitio dentro de los órganos de la Cámara. La crisis constitucional quedó despejada y, como todos sabemos, fue memorable el acto en que el presidente Zedillo leyó su tercer informe y Muñoz Ledo leyó su repuesta.

Y sin embargo, los problemas no habían hecho más que comenzar. Una vez iniciados los trabajos de la Cámara, repartidos los puestos, recursos y prerrogativas; en fin, concluidos los

festejos de unos y otros, se planteó una gran interrogante: ¿cómo construir los acuerdos necesarios para emprender grandes reformas estructurales o, más modestamente, aprobar al menos el presupuesto y los trámites de forma? En estos términos se inició (y prevalece hasta nuestros días) un juego pendular que ha pasado por los tres modelos de funcionamiento parlamentario propuestos: la oposición unida, el gobierno de coalición y el bazar de coyuntura.

El bazar de los acuerdos

Con la instalación de una Cámara de Diputados dividida se inició una transformación inexorable del sistema mexicano. Desde luego, con el cambio de administración, las dificultades se hicieron sentir en la Cámara desde el primer momento. La fiesta del presidente, es decir, el informe presidencial (las listas de asistentes, la atención a invitados, el control del recinto y sus accesos, la comunicación social) había escapado de las manos del Estado Mayor Presidencial y era competencia del liderazgo compartido. El gobierno interno había cambiado de manos. Quien quisiera asistir tenía que convencer a Porfirio Muñoz Ledo. Pero el relevo no fue fácil. Todavía a finales de octubre, los diputados se quejarían del desorden administrativo, la falta de eficacia de la gestión y el sesgo discriminatorio con el que fluían los recursos. Y es que, como se recordará, a pesar de décadas y décadas de hegemonía priista, después de todo el órgano legislativo era formalmente autónomo frente al gobierno federal. Con la nueva legislatura, era la oposición quien atendía a la prensa, contactaba a las autoridades federales y expensaba el trabajo parlamentario. Por eso, en respuesta a los cargos de ineficacia, el nuevo gobierno camarál, simplemente señalaba los interminables abusos y abandonos durante la casi secular gestión tricolor.

Y con todo, las dificultades para tramitar las cuestiones de sustancia eran más agudas. El despegue de la nueva Cámara no pudo haber sido más difícil.

Como se recordará, apenas un día antes de la lectura del informe, el domingo 31 de agosto, la presidencia de la República había emitido un comunicado, en el que aclaró que el diálogo con el poder Legislativo sólo podría ocurrir, una vez resuelta la controversia sobre la instalación de la Cámara de Diputados, cuya constitucionalidad fue cuestionada por la mayoría del Senado de la República. No fue sino hasta el último momento cuando se llegó a un acuerdo y los priistas, encerrados en el anexo de su sede, y una y otra vez puestos en tensión para abordar el autobús e instalar su propia Cámara, fueron advertidos de que tomarían la protesta el lunes en la mañana, ante la "Cámara espuria", y que el Congreso sesionaría a las cinco de la tarde y el jefe del Ejecutivo rendiría su informe a las ocho de la noche.

El inicio de la LVII legislatura fue tenso. "Repoches, gritos, puñetazos en la Cámara" tituló Proceso su nota principal del 14 de septiembre. Se refería al enfrentamiento entre diputados del PRI y de la oposición, a la descalificación de las oposiciones al secretario de Gobernación, rechazado como interlocutor, y a las dificultades que confrontaba ya el titular de Hacienda para establecer una comunicación fluida con la Cámara, frente a la tarea impostergable de debatir el paquete fiscal.

La agenda legislativa tardó en ser acordada y, en rigor, no pudo ser desahogada a lo largo de

los siguientes tres años. Los avances legislativos eran lentos y accidentados. Para fines de 1997 se planteaba con la mayor urgencia una cuestión periódica que no admitía dilación: la aprobación del presupuesto federal, proceso que debía consumarse antes del 15 de diciembre, fecha en que, según la legislación entonces vigente, concluiría el primer periodo de sesiones. A finales de octubre no habían avanzado los esfuerzos por construir un acuerdo.

La edición de Proceso del 26 de octubre de 1997 es reveladora. En un mullido sofá están sentados, de izquierda a derecha, Porfirio Muñoz Ledo, sonriente y pensativo, Carlos Medina Plascencia, carcajeándose sin inhibiciones, y Arturo Núñez quien, receloso, concedió la sonrisa para la foto. El título es igualmente significativo: "La hora de la verdad". Disputa por el futuro. Las entrevistas a dichos personajes contienen reproches y descalificaciones recíprocas, y el canónico compromiso de asumir con responsabilidad el significado de los nuevos tiempos.

El camino que condujo a la aprobación del presupuesto fue largo y tortuoso. A principios de noviembre, los funcionarios de Hacienda se quejaron de la aspereza de la oposición. A lo largo de más de veinte encuentros con los diputados, concluyeron, "no hemos registrado ninguna coincidencia". Los obstáculos se advertían en dos renglones, los ingresos y el gasto.

Respecto a los ingresos la oposición exigía la reducción del IVA y la supresión de impuestos. En compensación, ofrecía gravar el consumo suntuario y reducir el gasto burocrático, mediante la supresión de diversas secretarías, entre ellas Reforma Agraria, Turismo y Contraloría. Como era de esperarse, fue un asunto salpicado de propaganda, con la obvia intención de involucrar a la opinión pública y comprometer los sentimientos de los causantes en el tema. A lo largo de un mes las autoridades de Hacienda discutieron el punto con los partidos. No hubo acuerdos. A la postre, el gobierno salvó su posición mediante un recurso práctico: neutralizó las decisiones de los diputados opositores, apelando a la misma moneda: el acuerdo adverso de la mayoría tricolor en el Senado. Dos veces rechazó la Cámara alta el proyecto de los diputados de reducir el IVA. Este impuesto representaba para el gobierno la más sólida fuente fiscal de financiamiento del gasto público, ya que 40% de los egresos se pagaban con petróleo y el impuesto sobre la renta (ISR) representaba una fuente costosa, de recaudación difícil y de fugas interminables. Por lo demás, para el Ejecutivo era una cuestión de principio, incontestable, mantener en el 1.25% el déficit del gasto público, mientras el sol azteca proponía elevarlo a 3% y los blanquiazules guardaban un silencio neutral.

También del lado de los egresos el gobierno confrontaba estreñimientos graves. La nueva Cámara demandaba una ampliación significativa del gasto social (cuestión de principio para el PRD), y un apreciable incremento en los fondos transferidos a los gobiernos estatales y, sobre todo, municipales (reivindicación central del PAN). Y simultáneamente, el financiamiento de las pensiones implicaba ya una erogación cercana a 1.5% del PIB; mientras el saneamiento financiero traía consigo una deuda pública monumental, como resultado de los controvertidos rescates bancarios y carreteros. En suma, era necesario aumentar los ingresos y, para lograrlo, no había un asidero esperanzador. Por una parte el bloque opositor, o como fue fugazmente llamado, el Grupo de los Cuatro (G-4), se había esfumado; por la otra, la disciplina interna del PRI crujía sincesar, en particular como resultado de las presiones de los legisladores del sector obrero.

Para todos los observadores resultaba obvio que no podría haber una salida de consenso. Y el gobierno y el PRI (como habría de ocurrir, también, seis años después, con el gobierno del PAN) buscaron entonces la conformación de una alianza mayoritaria. El secretario de Hacienda se reunió con los dirigentes del sol azteca.

En tres larguísimas sesiones les ofreció ajustes sustanciales en la política social, a cambio de un acuerdo que dejara inalterada la política de ingresos; es decir, el monto del IVA y el sistema del impuesto sobre la renta en su conjunto, aunque en este último podría haber ajustes e incluso cambios de importancia. Pero los voceros del PRD no hicieron suyas las propuestas gubernamentales. Como resultado, la reunión del gobierno con los legisladores perredistas, de suyo difícil, resultó en un rechazo estruendoso a una alianza entre ambas fuerzas. Fue una "cuestión de principios", explicaría más tarde Muñoz Ledo, cuyo pragmatismo resultó reprobado.

A finales de noviembre el PRI volvió la vista hacia el PAN. Inesperadamente, a principios de diciembre, el gobierno ya había llegado a un acuerdo con los blanquiazules. La aprobación de la Ley de Ingresos generó la amarga reprobación de los ex integrantes del bloque opositor. Peor escozor produjo la aprobación del presupuesto. ¡Traición!, clamaron los legisladores del PRD. El bloque opositor quedó hecho añicos. En este caso, según explicaron los del blanquiazul, se trató de una "cuestión práctica", de pragmatismo. Acción Nacional obtuvo ventajas que parecían fuera de su alcance. Al inicio de las negociaciones, había solicitado un incremento de 23% a las transferencias a los gobiernos estatales y municipales. La Secretaría de Hacienda ofreció un terminante 8%. Y el PAN obtuvo una transacción que, por otra vía, atendía su demanda. En efecto, frente a una Hacienda reservona y cicatera, consiguió que en las transferencias de recursos a sus municipios, el presupuesto dejara de privilegiar a los más marginados, y los recursos se asignaran de acuerdo con un criterio demográfico cuantitativo. De golpe el blanquiazul ganaba una tajada sustancial, que beneficiaba a las grandes ciudades, bajo su control, en detrimento de los ayuntamientos más pobres, mayormente de signo tricolor. Fue una debilidad, un contratiempo que no tardaría en inspirar una sublevación en los gobiernos locales priistas y, a la postre, la célebre "Ley Bartlett", mediante la cual, el gobernador poblano cuestionó el pacto legislativo federal, y procedió a remitir la cuestión al Congreso estatal, autoridad constitucionalmente competente en la materia, a fin de que decretara "los plazos y modalidades" de los recursos federales transferidos a los municipios. Pero con todo y sublevación, un acuerdo había sido alcanzado y el presupuesto fue aprobado con el apoyo de quien ofreció (o concedió) más. Las declaraciones asépticas de Medina Plascencia no podrían haber sido más reveladoras:

"No existe ninguna alianza con el PRI, ni puede existir la.

Ni pertenecemos al G-4, ni pertenecemos a un bloque con el gobierno. Se trata simplemente de un acuerdo.

Acuerdos y alianzas son cosas distintas".

Es sorprendente: en apenas tres meses y medio las relaciones entre el gobierno y la oposición habían pasado por tres paradigmas posibles: la oposición unida contra el gobierno

(el asalto del G-4 a la Cámara, entre el 11 y el 31 de agosto), el gobierno en coalición con la oposición (del acuerdo tardío del 31 de agosto al 1 de diciembre) y, en fin, el bazar de coyuntura (el acuerdo con el PAN, agotado el intento con el PRD, permaneciendo como terra ignota, aunque promisorio, la mina inagotable representada por los "verdes" y el Partido del Trabajo. Ese habría de ser el signo de la LVII Legislatura.

Son varias las iniciativas del gobierno federal que corrieron la desventura de suscitar una oposición en bloque. Sin embargo, por su significación estratégica y trascendencia hasta nuestros días, conviene recordar dos. La primera fue la tentativa del presidente Zedillo de modificar la Constitución para impulsar un proyecto de derechos y culturas de las comunidades indígenas.

La iniciativa produjo de inmediato la airada reacción de los legisladores del PRD quienes, a pesar de ser el blanco sistemático de las descalificaciones de los zapatistas, insistieron en que la única forma de respetar los Acuerdos de San Andrés, consistía en aprobar sin ningún reparo la propuesta de la Cocopa. Ahora bien, los panistas (inconformes con dichos acuerdos, y decididos a rechazar la sospechosa propuesta de la Cocopa, determinada por el zapatismo), decidieron "pragmáticamente" no aprobar la iniciativa de Zedillo, en cuya redacción habían sido formalmente consultados por el gobierno, y se abstuvieron de apoyarla. El resultado fue el congelamiento de la propuesta, que nunca fue objeto de dictamen ni pasó a la decisión del pleno.

Igual suerte corrió la iniciativa de reformas constitucionales en materia energética, tendiente a abrir las puertas a la iniciativa privada para invertir en la producción y venta de electricidad. El proyecto, que en rigor aportaba una respuesta a las insuficiencias en la producción eléctrica y, sobre todo, a las presiones internacionales para "abrir" el sector, no era esencialmente distinto al que presentó recientemente el presidente Fox. Y sin embargo, fue enfriado en bloque por los partidos de oposición, incluido el PAN. Además, a decir verdad, dicha iniciativa despertó en las filas tricolores, una antipatía apenas inhibida por la disciplina. En suma, la iniciativa fue enviada a la congeladora y ni siquiera fue objeto de debate formal. Todos estos casos ilustran el modelo de oposición unida al que hemos hecho referencia.

En rigor, la LVII Legislatura no destacará históricamente por su ineficacia legislativa. En efecto, aunque las más importantes iniciativas que recibió no fueron aprobadas, cuantitativamente tuvo un desempeño suficiente. La razón se encuentra en la capacidad del gobierno de crear acuerdos con la oposición, en un sinnúmero de materias no sometidas a disputa, como las relativas a medio ambiente, regulación administrativa y reformas a leyes básicas de carácter penal, civil y mercantil. Destaca, en todo caso, la reforma de fin de sexenio, impulsada por el presidente Zedillo, al artículo 115 constitucional, con la idea de fortalecer la autonomía municipal y el desempeño de los ayuntamientos. En todas estas instancias, el gobierno fue capaz de conformar acuerdos amplios con la oposición. De hecho, 70% de las iniciativas presidenciales aprobadas a lo largo de la legislatura contó con el voto unánime de la Cámara. Naturalmente, todas las iniciativas aprobadas en dicho periodo hubieron de contar con el apoyo de, al menos, dos partidos.

Menos afortunado fue el destino de algunas leyes, particularmente difíciles, cuya

negociación con el propósito de aprobarlas por consenso resultó finalmente fallida, y el gobierno hubo de conformarse con acuerdos coyunturales. Destaca entre ellas la Ley del Seguro Social. El gobierno planteó siempre el estado crítico de las finanzas de la seguridad social y las lúgubres perspectivas resultantes. De hecho el diagnóstico financiero del IMSS inspiró la reforma que había introducido el sistema de fondos para el retiro de los trabajadores (Afores).

Durante la LVII Legislatura el PRI acordó con el PAN la reforma del Seguro Social. El PRD se opuso argumentando que la medida avanzaba en dirección a la privatización. Sin embargo, invocando las declaraciones de Fidel Velázquez en contra de la reforma, el blanquiazul retiró su apoyo y el tricolor recurrió al PVEM y al PT, para obtener finalmente la aprobación. Igual ocurrió con un caso verdaderamente escandaloso cuando, por distintas razones, el PAN y el PRD pretendieron someter a juicio político a connotados priistas, entre ellos a Roberto Madrazo. En este caso, los mismos partidos que apoyaron la reforma a la seguridad social, bloquearon en comisiones el desafuero que haría posibles tales juicios. En estos casos se advierte la exacerbación del pragmatismo, de suerte que los acuerdos entre las fracciones parlamentarias se producen uno a uno, desarticuladamente, según el cálculo de las ganancias respectivas.

Las relaciones entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados fueron entonces ríspidas, en algunos casos incluso enconadas, pero siempre calculadas. Pocas veces, en efecto, había cobrado el peso decisivo en el análisis político, la consideración de los costos electorales de las decisiones legislativas. El cálculo electoral fue el criterio dominante, una vez lograda la reivindicación simbólica de la independencia y dignidad del poder Legislativo, como resultado del Acuerdo de Gobernabilidad del G-4.

Ahora bien, la pura consideración pragmática de los costos políticos no es una particularidad de la vida parlamentaria de México. En todas las democracias, los acuerdos entre facciones suponen el despliegue de incentivos determinantes para contrarrestar el interés natural de hacer fracasar al gobierno en funciones. Por lo mismo, es sorprendente la resistencia de los gobiernos de Zedillo y de Fox para generar acuerdos estables. Éstos, en efecto, sólo pueden darse como resultado de alianzas consolidadas, mediante gobiernos compartidos y programas comunes; y estos últimos sencillamente fueron inexistentes.

El gobierno cercado El primero de septiembre de 2000, la instalación de la Cámara de Diputados fue más tersa que tres años antes.

Ese día, la LVIII Legislatura inició sus trabajos con la lectura del último informe del presidente Zedillo, quien celebró que México hubiera "completado su camino hacia la democracia". Durante la sesión no se registraron mayores exabruptos de la oposición. El PAN ovacionó en reiteradas ocasiones al presidente, mientras el PRD exhibió carteles denunciando la muerte de indígenas y la pobreza de 60 millones de mexicanos. El PRI regateó su apoyo. En contraste con el año de 1997, en 2000 la nueva legislatura inició sus trabajos sin crisis constitucional, ni escándalo parlamentario. Con todo, el PRI contaba con 42% de las curules, mientras Acción Nacional debió conformarse con 41%. Así, por primera vez, el partido en el gobierno sería no solamente minoritario, sino que representaría la segunda fuerza de la Cámara. En todo caso, para lograr acuerdos legislativos, el blanquiazul

tendría que recurrir a la alianza con otros partidos.

El 1 de diciembre de 2000, el presidente Fox tomó posesión de su cargo en medio de una jornada febril. La misa matutina en la Basílica, el desayuno con niños tepiteños, la ceremonia oficial, la segunda toma de posesión frente a sus partidarios, en el Auditorio Nacional, donde tomó la protesta al ya controvertido dream team; el acto con los militares, la comida ofrecida a los invitados especiales; en fin, la cena en el alcázar del Castillo de Chapultepec, colmaron un día extenuante. Y sin embargo, la verdadera sorpresa consiste en lo que no ocurrió. Al inicio del nuevo régimen, el presidente no convocó a ninguna reforma inminente, ni anunció cambios radicales, ni menos envió iniciativas de reformas constitucionales. Dieciocho años antes, en un momento dramático, el presidente de la Madrid tomó posesión; e inspirado en sus "siete tesis", mandó al Congreso una amplísima propuesta de reformas constitucionales. En 1988, el presidente Salinas, obligado por las circunstancias, propuso igualmente un proyecto de reformas constitucionales para impulsar el "cambio democrático y la modernización". El presidente Zedillo hizo lo propio en 1994, cuando impulsó, entre otras, una reforma radical a la Suprema Corte de Justicia, que incluyó la creación de la Judicatura, órgano de administración del poder Judicial.

Parecía obvio que se imponía con el presidente Fox, con quien se iniciaba un nuevo régimen, si no un replanteamiento de fondo, al menos una buena remozada del pacto constitucional. Nada de esto ocurrió.

Como el paso del tiempo lo confirmaría, el gobierno no contaba con un proyecto de reforma del Estado. Y para colmo, tampoco controlaba a la Cámara, de modo que, tal como le había ocurrido al presidente Zedillo, tendría que enfrentarse a coaliciones adversas o bien, construir una coalición propia o, en fin, resignarse a pujar con mejores ofertas en un mercado de acuerdos a la medida.

Como es propio del trabajo legislativo, la tarea central de la nueva Cámara de Diputados consistiría, al término del primer periodo, en aprobar el presupuesto federal de egresos. El ejercicio fue una pesadilla para el nuevo gobierno. Los esfuerzos de los negociadores resultaron infructuosos. Para aprobar un nuevo presupuesto, tenían que vencer la alergia que les producía la fracción tricolor, o colmar los abismos que los separaban de los perredistas. Peor aún, en lo esencial el proyecto de presupuesto había sido formulado por el anterior gobierno. Nadie se sentía satisfecho. Y de pronto ocurrió lo inimaginable: a unos días del vencimiento del plazo, el PRD y el PRI se pusieron de acuerdo para destrabar el proceso, y el viernes 29 de diciembre la oposición aprobó un presupuesto dramático, que añadió más de 22 mil millones de pesos a la propuesta original y reasignó más de 30 mil millones al gasto social. Aunque la monta de los cambios podía parecer estadísticamente modesta (el presupuesto fue de 1.3 billones de pesos), cualitativamente la oposición había conducido y concluido el proceso, y con ello reveló las insuficiencias del nuevo régimen para encarar los compromisos de campaña.

Después, los acontecimientos se agolparon en líneas divergentes. Desde principios de 2001, el presidente Fox se olvidó de su propia agenda, y empeñó inexplicablemente su capital político en apoyo a la marcha zapatista. Cuando ésta concluyó, por cierto con saldos ruinosos para el nuevo gobierno, el momento de las reformas espectaculares se había

perdido. Enseguida, frente al inminente segundo periodo de sesiones del Congreso, el mandatario lanzó la iniciativa de una gran reforma para establecer la "nueva hacienda pública". Uno se habría esperado que, para entonces, la propuesta hubiera sido negociada y contara con un apoyo pluripartidista. Pero no ocurrió así. Nuevamente la opinión constató asombrada que no se trataba de una iniciativa pactada. Y la oposición, como era de esperarse, se negó a compartir los costos de una reforma al IVA, que el mismo PAN había contribuido a satanizar años antes, y cerró tranquilamente la puerta al proyecto foxista. En un arrebatado doblemente incomprensible, el presidente apeló primero al dictamen de la opinión pública, como si fuera competente, para convencerla sobre los méritos de su propuesta hacendaria; y, enseguida, abandonó su proyecto "para después", sin más explicaciones, no sin atribuir a la oposición legislativa, refunfuñando, los costos de paralizar al gobierno.

En ese cuadro se produjeron, uno tras otro, graves desencuentros entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como antecedente conviene recordar que ya en diciembre de 2000, además de la inesperada alianza PRI-PRD en materia presupuestal, se había producido la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural, que contrariaba las grandes líneas estructurales de la política económica del nuevo gobierno. No tardaría el presidente Fox en vetarla (acto sin precedente en más de medio siglo) y remitirla para su revisión al Congreso. Para empeorar las cosas, a principios de 2001, en medio de la euforia zapatista, el Ejecutivo envió al Congreso nada menos que la iniciativa de la Cocopa sobre los derechos indígenas, que ya había sido desaprobada por los blanquiazules años antes. El resultado fue desastroso. El Senado aprobó por unanimidad una contrapropuesta que, a la postre, sería ratificada por la Cámara de Diputados y la mayoría de los congresos estatales. Para colmo, el primer mandatario terminaría desairado por los encapuchados. Así, en los cruciales primeros meses del sexenio, el presidente Fox ya había probado el peso del Congreso en materia estructural, y el colmillo de los zapatistas, sobrevivientes ya de Salinas y Zedillo.

Pero ahí no terminaron los frentazos. A mediados de abril, el Senado y la Cámara de Diputados desautorizaron claramente la política exterior del nuevo gobierno. Fue entonces cuando aprobaron por unanimidad un punto de acuerdo, en el que demandaron al jefe del Ejecutivo que, en la Comisión de Derechos Humanos, en Ginebra, México emitiera un voto "en contra de cualquier resolución atentatoria de la soberanía de Cuba". El PAN se sumó así a la descalificación de los legisladores al nuevo soberano. Días más tarde, también por unanimidad, la Cámara Alta inició ante la Suprema Corte de Justicia una controversia constitucional para invalidar el Reglamento de Energía Eléctrica, expedido por el Ejecutivo en exceso de sus facultades constitucionales. A la postre, la Corte reconocería la validez del planteamiento del Senado.

Nótese que el PAN se sumó una vez más a una iniciativa antigubernamental, unánimemente respaldada.

Pero aún no había concluido el calvario legislativo del presidente. La decisión del canciller de nombrar "embajadora especial", sin consultar al Senado, a la maestra Marie Claire Acosta fue cuestionada por la Cámara alta, órgano constitucionalmente responsable de aprobar los nombramientos de embajadores. El Senado protestó. Los legisladores reaccionaron congelando sine die la ratificación de todos los representantes diplomáticos. Pero el canciller se negó a ceder.

Meses después, la designación de la acreditada defensora de los derechos humanos como subsecretaria zanjó la cuestión. Pero el desencuentro era ya irreversible. A lo largo de 2002 se mantuvo el mismo clima. No tardó el Senado en llevar al extremo sus agravios: negó al presidente Fox la autorización para ampliar un viaje al extranjero. Tampoco el mandatario tardó en condenar el entorpecimiento a la política exterior de México, en mensaje transmitido de inmediato por cadena nacional. El Ejecutivo estaba lejos del lema según el cual: "el presidente propone y el Congreso dispone". Por su cuenta, algunos diputados ironizaban con un contra-lema: "El Congreso vota y el Presidente veta." Las cosas no se compusieron al avanzar el año de 2002. En los primeros meses menudearon los desaires.

La desafortunada conclusión de la visita de Fidel Castro a Monterrey el 21 de marzo, en ocasión de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, dio lugar a una controvertida visita "de desagravio" de los legisladores mexicanos a la isla. Los medios de comunicación festejaron este traspiés de los legisladores y el gobierno no contuvo su asombrada alegría. Poco después, ya en pleno tobogán, el presidente recurrió una vez más a la opinión pública (como lo siguió haciendo después) para cabildear un entonces desconocido proyecto de reforma eléctrica. Se topó con el rechazo de los legisladores. La también desconocida reforma laboral no corrió con mejor fortuna. De hecho fue motivo de un rechazo simultáneamente vago y firme de tirios y troyanos.

Fueron diversos los desencuentros ocurridos a finales de dicho año. Por una parte, los legisladores sufrieron en carne propia lo que consideraron un desaire innecesario del gobierno, quien había alentado una consulta para formular una propuesta de reformas a la Ley de Radio y Televisión, y terminó por promulgar unilateralmente, el 10 de octubre, un decreto que fue como un balde de agua fría para quienes habían trabajado tenazmente en dicho proyecto. Parecía una capitulación sorpresiva, a la luz de la controversia con los medios que el propio gobierno había alentado desde sus primeros días, cuando pretendió fallidamente instalar un "Consejo Nacional" de Radio y Televisión.

Pero el acto culminante sería la aprobación del presupuesto de 2002. El proceso debía quedar concluido al cierre del periodo de sesiones, en la medianoche del 15 de diciembre. Pero no fue así. En rigor se produjo un retraso de varias horas. El lunes 16 de diciembre, La Jornada había informado que: "al cierre de esta edición, los diputados discutían el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que incrementa el gasto neto total [...] en congruencia con el monto aprobado en la Ley de Ingresos".

Un día antes, el 15 de diciembre, el mismo diario había reportado la aprobación de dicha ley en la Cámara baja.

Sin embargo, el Senado injertó modificaciones de última hora y la devolvió a la Cámara de Diputados, en términos que hacían prácticamente imposible revisarla y aprobarla de nuevo, antes de la conclusión del 15 de diciembre. Ese mismo día, al inicio de la sesión, se daba por sentado un acuerdo entre el PAN y el tricolor para destrabar el debate presupuestal.

Pero no sería sino hasta el 17, cuando la prensa informaría que el proceso legislativo se

había complicado, que el PRI terminó fuera de la jugada, y que fue un acuerdo entre el blanquiazul y el PRD, literalmente de último minuto, lo que abrió un resquicio que hizo posible la aprobación del documento. El presupuesto no dejó contento a nadie. Ya la Ley de Ingresos había generado horas antes una gran inconformidad entre los editores de revistas, los usuarios de celulares y los consumidores de bienes "suntuarios". De hecho, apenas algunas horas después de la aprobación de dicha ley, atemorizados por las agrias reacciones desencadenadas, los legisladores ya anunciaban la derogación de sus más irritantes aspectos. El presupuesto mismo generó inconformidades, toda vez que castigó al sector social y recortó recursos al IFE y al poder Judicial.

Del análisis de las "reasignaciones" se desprende el toma y daca en el que se fundó el acuerdo. Un tercio de ellas correspondió al fortalecimiento de las entidades federativas (incluido el D.F.), y apenas poco menos se destinó al apoyo al campo, en particular a programas alentados por el tricolor. Más modestas fueron las ampliaciones que obtuvo el sector educativo. No es ocioso recordar, por lo demás, que el gobierno del Distrito Federal recuperó el techo financiero que le arrebató la propuesta original.

La aprobación del presupuesto dejó en la sombra la cobertura de un controvertido asunto de gran significación: el ingreso de México a la Corte Penal Internacional. Y la cuestión era central; no sólo por la importancia de la materia, sino por el muy difícil proceso de atomización al que se vio sometido el Senado. En efecto, en la última sesión del periodo de sesiones, precisamente el 15 de diciembre, la Cámara alta aprobó "con candados" la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en nuestro país. Ahora bien, conviene registrar que el PRD expresó un voto dividido en contra; mientras el PRI recibió la línea, que varios legisladores se negaron a adoptar, de votar a favor de dicha jurisdicción. El cómputo arrojó 93 votos a favor, diez votos priistas en contra y la abstención, por salida del salón de sesiones, de la bancada perredista, salvo dos senadores que votaron a favor. Como se advertirá, tampoco los acuerdos partidistas internos quedaron al abrigo del conflicto.

La conclusión de la LVIII legislatura, a lo largo de 2003, no implicó ningún cambio significativo, en el modelo de negociación parlamentaria; antes bien, se repitió el mismo esquema disparatado, cortoplacista y coyuntural. De hecho el nuevo régimen ha dado paso a dos nuevos tipos de acuerdo en la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En el periodo 1997-2000, los tipos de relación entre ambos poderes fueron tres (oposición mayoritaria contra el gobierno, acuerdo mayoritario conducido por éste y, voto circunstancial, ad hoc). En los tres últimos años, a éstos se han añadido dos tipos más. El primero es ilustrado por la aprobación de la reforma indígena y la controversia constitucional promovida contra el presidente. El tipo consiste en el inusitado acuerdo unánime de todas las fracciones parlamentarias, incluido el partido gobernante, en contra del gobierno. Este tipo descansa, sin duda, sobre el axioma de que primero están las cuestiones "de principio" que las cuestiones prácticas del poder. Sin embargo, revela ciertamente una confusión sobre el significado del juego parlamentario, toda vez que la representación política que encarna el gobierno federal, y que la fracción parlamentaria del PAN ignora, es también una cuestión de principio.

El segundo tipo es ilustrado por los acuerdos legislativos en los que las fracciones se expresan contradictoria, divididamente. En el caso del reconocimiento de la jurisdicción de

la Corte Penal Internacional en nuestro país, por ejemplo, una minoría del partido del sol azteca se negó a abandonar la sala, y votó a favor de la propuesta; mientras otra minoría, esta vez del tricolor, decidió votar en contra, y en oposición a la mayoría de su propio partido.

Como resultado de las elecciones del pasado 2 de julio, la Cámara de Diputados, correspondiente a la LIX Legislatura, se mantendrá dividida. En todo caso, como el Senado conserva el mismo voto fragmentado, el Congreso continuará dividido, en ausencia de una mayoría absoluta. En esas condiciones, cabe preguntarse qué ocurrirá en los próximos tres años. Los acontecimientos recientes indican perspectivas encontradas. Por una parte, las tres grandes fracciones parlamentarias acusan divisiones sustanciales. El PAN, para empezar, ha sido el escenario de un pleito entre algunos diputados, y un grupo de senadores, contra el líder de la bancada de estos últimos, Diego Fernández de Cevallos. Destaca en esta línea, la iniciativa de algunos de sus colegas, de impedir al controvertido senador el ejercicio de la profesión de litigante. El 17 de agosto, por otra parte, se encontraron los líderes y legisladores panistas, en Querétaro, aunque con notables ausencias, en una reunión que puso al desnudo desacuerdos profundos, a escasas dos semanas del tercer informe. Simultáneamente, la renuncia de la dirigente del PRD y la controversia pública que durante el mismo mes de agosto ventilaron Cuauhtémoc Cárdenas y Enrique Semo, secretario de Cultura del gobierno capitalino, hicieron evidentes las severas divisiones que confrontan también los perredistas. El tricolor tampoco quedó a salvo de jaloneos internos ya que fueron cuestionados los encuentros de la líder de la bancada en la Cámara baja, Elba Esther Gordillo, con voceros del gobierno, para destrabar las reformas estructurales. Es obvio que estas fricciones propiciarán la fragmentación del voto dentro de cada partido y, complementariamente, agudizarán las presiones por preservar la disciplina partidista. ¿Cómo funcionará en ese cuadro el Congreso y cómo se relacionará con el poder Ejecutivo? La fuerza de los acuerdos

Aunque no es fácil imaginar una respuesta, acaso el análisis retrospectivo permita adelantar algunas conjeturas. En sus primeros tres años de gobierno, el presidente Fox recurrió a múltiples expedientes para obtener la aprobación del Congreso federal a sus reformas fundamentales (reales o virtuales). Sin embargo, contra lo que podría esperarse, a la luz de las normas constitucionales y del compromiso del propio jefe del Ejecutivo de respetar al Congreso, el instrumento crucial al que recurrió el gobierno no fue la negociación. En ese orden, fue asombroso registrar los intentos del primer mandatario por ganar y movilizar a la opinión pública y, por consiguiente, proponer las reformas al Congreso con una legitimidad supuestamente irresistible.

La campaña en favor de la "gran reforma hacendaria", por ejemplo, no se dirigió a los legisladores, únicos después de todo con capacidad de atender la propuesta foxista. En vez de un cabildeo intenso, el gobierno desplegó una estrategia de medios, dirigida a convencer a la opinión pública. La campaña fue técnicamente irreprochable. Pero era difícil vender el IVA, cualquiera que fuese la mercadotecnia política a la que se acudiera. La decisión de poner al presidente frente a las cámaras fue desafortunada. Ahí estaba, simpático y comunicativo, prometiendo que les devolvería a los pobres "copeteado", lo que la reforma les quitara.

Y ahí estaba convenciendo a la opinión pública de lo obvio: sin ingresos el gobierno no

podría gastar a favor de la economía y la sociedad. Pero fue en vano. La campaña fracasó. López Obrador aprendió la lección y repetiría su negativa a "bolsear a los pobres". Y los partidos convirtieron la desventurada campaña en argumento para señalar al gobierno, y prometer que el IVA jamás pasaría. Todavía hoy, con la mitad del sexenio a cuestas, el gobierno federal sigue apoyándose en los medios y recurriendo a la opinión pública, supuestamente para saltarse al Congreso e imponerle el peso "de la gente". El resultado previsible será el mismo. Después de todo, en el remotísimo caso de que la gente acepte ser gravada, el sujeto constitucionalmente competente para aprobar reformas legales no es la opinión pública. Y el Congreso (los partidos de oposición, convertidos en mayoría) defenderá nuevamente su competencia constitucional y archivará sencillamente la reiterada iniciativa presidencial de imponer el IVA a alimentos y medicinas.

En otros casos el gobierno federal acudió a un expediente realmente inexplicable: decidió brincarse las normas y abrir camino mediante soluciones de hecho.

En este ámbito los recursos son ciertamente inagotables.

El presidente expidió un decreto de Reglamento de la Industria Eléctrica que produjo dos resultados inéditos:

el Congreso se puso unánimemente en su contra, y lo demandó; y la Suprema Corte le enmendó la plana y declaró anticonstitucional el decreto. Enseguida, también por las vías de hecho, el gobierno ha desahogado los contratos de producción de energía eléctrica, y los ya célebres contratos de servicios múltiples, recurso empleado para concesionar la extracción de gas. El resultado ha sido catastrófico. El gobierno ha perdido credibilidad frente al Congreso, no ha obtenido el diploma de buena conducta de los inversionistas extranjeros y, lo que es peor, perdió claramente las elecciones de 2003.

Otro expediente descorazonador ha sido el recurso a las calendas griegas, el intento "de ganar tiempo". En 2001, el presidente nunca presentó una iniciativa de reformas en materia energética. De hecho, en 2002, el Senado recibió una iniciativa, pero suscrita no por el Ejecutivo sino por el PAN. Fue dictaminada en contra el 24 de abril. Igual suerte corrieron ese mismo día la propuesta de reforma energética del PVEM, y el viejo documento del presidente Zedillo, que dormía el sueño de los justos. Meses después, el 21 de agosto del mismo año, el presidente Fox envió finalmente una iniciativa, que vino a sumarse a las que ya habían presentado el PRI (13 de marzo) y el PRD (11 de abril). Ninguna fue formalmente dictaminada en comisiones, para ser enviada al pleno, antes de las elecciones de 2003.

La fragmentación del Congreso debe ser subrayada.

Entre el 13 de marzo y el 21 de agosto de 2002, el Senado desechó tres iniciativas y recibió tres más. No es excesivo decir que el oficio político brilló por su ausencia y que lo único notable que quedó registrado fue la falta de acuerdos y de esfuerzos por construirlos.

Pero volvamos a la posposición de las decisiones como línea táctica para ganar tiempo. El extraño recurso sería supuestamente útil, primero, en tanto los flujos de opinión favorable se hacían irresistibles y, después, de frente a las elecciones, para obtener que el voto le quitara

"el freno al cambio "; en fin, el tiempo jugaría en la dirección de convencer a la oposición, y particularmente al PRI, que la obstrucción al gobierno sería gravemente enjuiciada por la opinión pública y castigada por los votantes. Los hechos habrían de demostrar que todos estos cálculos eran equivocados.

Una suerte análoga, aunque menos dramática, han corrido los contratos de servicios múltiples. En efecto, a punto de concluir el periodo de sesiones de diciembre de 2002, en el corazón de la controversia presupuestal (y a unas horas de finalizar el plazo legal para aprobar el presupuesto), en un alboroto fulgurante, Acción Nacional presentó a debate el dictamen de la "inocente, pura y ajena" Ley General de Obra Pública. La Comisión había pasado la propuesta sin mayores estudios y el pleno de la Cámara baja la aprobó prácticamente sin debatir. Pero se acabó el tiempo y no pudo ser enviada al Senado para su ratificación, antes de que el Ejecutivo pudiese promulgarla. Ahora bien, dicha ley incluía innumerables párrafos genéricos aplicables a los contratos de servicios múltiples, en términos tales que éstos hubieran quedado convalidados, de haber prosperado la inteligente estratagema blanquiazul. Sin embargo, ya librados del sopor, los legisladores de oposición advirtieron las implicaciones de la iniciativa y ésta quedó congelada en el segundo periodo de sesiones. En la nueva legislatura, aunque no ha sido debatido aún en el pleno, el dictamen negativo ha sido ya aprobado por los senadores tricolores y del sol azteca.

Hemos comentado ya que el Ejecutivo recurrió también a lo que debió haber sido el camino real: el acuerdo parlamentario con uno o varios partidos para alcanzar la mayoría requerida. Pero se trató de convenios puntuales, que no dieron paso a mayorías perdurables. Como se sabe, la desventaja de dichos arreglos estriba en su costo. Son el resultado de una subasta, en la que el partido efímeramente aliado calcula las ganancias en el corto plazo y vende caro su amor.

"Bazar de circunstancia" llamamos a esta modalidad. Y en este orden han ocurrido, a lo largo del sexenio del presidente Fox, los más inesperados juegos parlamentarios: como todos subastan y todos puján, en algunos casos el Ejecutivo fue vencido por el voto unánime (incluido el del PAN) de los partidos; en otros, no pudo superar el acuerdo mayoritario de la oposición; mientras, en otros más, se vio obligado a regatear acuerdos, o bien, a valerse de las divisiones internas de los partidos para construir mayorías precarias e inestables.

En la lógica institucional de la política, a los partidos les convendría que el Congreso funcionara con acuerdos que permitieran el flujo de los programas del gobierno.

La estabilidad y eficacia de las instituciones republicanas debiera ser una razón convincente para una oposición "leal" y atenta a las consideraciones de largo plazo. Sin embargo, como lo demostró reiteradas veces el propio PAN a lo largo del sexenio zedillista, los partidos no actúan siempre en función de consideraciones republicanas. Al contrario, normalmente se impone una lógica pragmática y cortoplacista. Después de todo, a los partidos de oposición les conviene, en el corto plazo, el fracaso rotundo del gobierno, así implique altos costos sociales y la erosión de las instituciones políticas.

En esta línea, los partidos no tendrían interés en la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo y buscarían, más bien, como ha sido el caso, construir acuerdos al margen del

gobierno y "venderlos " con fanfarrias a la opinión. Así ocurrió, por ejemplo, con la asignación (teórica) del 8% del PIB al gasto educativo, que las oposiciones aprobaron; o con el acuerdo del PRD y el PRI de incrementar el gasto social o reasignar diversas partidas para este propósito.

La polarización interna de los partidos se agudizó en ocasión a las elecciones intermedias de 2003. Esto no ayudará a conformar mayorías estables. El PAN ha mostrado que son profundas las divisiones internas que enfrentan a dieguistas y foxistas en el intercambio de "fuego amigo ". La renuncia de Rosario Robles puso al descubierto el abismo que separa a las diversas tribus que integran al perredismo. Y para qué comentar el sainete que ofrecen los tricolores, mediante descalificaciones recíprocas propiciadas por la ausencia de una dirigencia articuladora. Como es natural, las cuestiones doctrinarias son invocadas como el argumento decisivo con el que unos excluyen a otros. Y son precisamente dichas cuestiones las que impiden la construcción de acuerdos.

Por su parte, la lógica pragmática de la política está inspirada en cálculos concretos del costo-beneficio de cada alianza. Corresponde al gobierno introducir en dichos cálculos incentivos determinantes a favor de mayorías estables. Los recursos del D.F. fueron un incentivo suficiente, en 2002, para convencer al PRD de apoyar a última hora la aprobación del presupuesto de 2003. Igual ha ocurrido con pactos análogos. El toma y daca bien puede escandalizar a los espíritus puros. Sin embargo, ha estado siempre, en todas partes, en la esencia de las negociaciones parlamentarias. Carece de sustento la idea de que los acuerdos políticos pueden construirse al margen de los intereses, los programas y los sectores sociales que cada partido representa. En los regímenes parlamentarios los pactos perdurables se sustentan en el establecimiento de gobiernos y programas de coalición. Al partido con mayor peso corresponden las carteras más importantes, mientras a los aliados de inferior calado, corresponden menos ministerios y de interés inferior. Por otra parte, los partidos coaligados convienen en evitar la aplicación de programas que vulneren los intereses esenciales de cada uno de ellos. Por consiguiente, los gobiernos de coalición suelen dejar en suspenso cambios dramáticos y se convierten más bien en gobiernos de gestión.

Complementariamente, los programas de cada uno de los partidos coaligados son atendidos en cada una de las carteras que les corresponde. De modo que los programas de salud que se aplican en un gobierno pluripartidista, por ejemplo, son los que corresponden mayormente al partido que obtuvo el ministerio respectivo. El gobierno compartido ha sido en todas partes la receta para contender con la situación de gobiernos divididos.

Otro incentivo para el acuerdo consiste en la aplicación de ciertos compromisos comunes de cooperación, o al menos de no agresión, en los gobiernos locales o regionales a cargo de los partidos aliados. El punto es de interés, toda vez que un acuerdo nacional entre diversas fuerzas, debiera reflejarse en las relaciones entre éstas, en el gobierno y el congreso estatal, o en las relaciones entre alcaldes y cabildos. Las alianzas perduran hasta que los intereses esenciales de las partes se enfrentan y no pueden ser reconciliados.

Por eso, los partidos coaligados evitan frecuentemente llevar las tensiones hasta un punto de ruptura.

Lo cierto es que nada de esto ha ocurrido en México.

Lo que se advierte aquí es una táctica de exclusiones lucrativas: es sistemática la tendencia de los hombres de partido a agredir y descalificar a sus competidores, obstaculizar su gestión cuando están a cargo de actividades gubernativas y, en fin, escalar la confrontación con el recurso a juicios políticos, demandas de destitución y aún denuncias penales. En esas condiciones, la posibilidad de construir acuerdos perdurables es bastante remota. Una vez más, de cara a los incentivos rijosos, conviene colocar incentivos conciliadores.

Los acuerdos perdurables no son contrarios a la cultura democrática. Al contrario, se inscriben en una línea de construcción de consensos, requisito permanente de la democracia. De no haber acuerdo sobre las reglas del juego y las instituciones electorales, sencillamente no podría operar un régimen republicano.

Pero los acuerdos exigen la presencia de los atributos propios de la cultura democrática: tolerancia, inclusión, juego dentro de las instituciones y contribución a la preservación del orden. En un horizonte maximalista de oposición, el gobierno y los partidos terminarían con su capacidad política totalmente vulnerada. Como consecuencia, de acceder al gobierno, las oposiciones recogerían cenizas y experimentarían la misma ingobernabilidad y desgaste devastador. En un horizonte maximalista de consenso, las alternancias quedarían determinadas precisamente por los proyectos y programas políticos propuestos por los contendientes, y por la capacidad de éstos de movilizar la voluntad ciudadana. Me parece obvia la conclusión: nadie ganará nada en un juego de descalificaciones recíprocas; y menos que nadie, ganará el gobierno. Éste está obligado a convocar al acuerdo, y a generar los incentivos que lo hagan posible .

Ilustraciones: Juan Puga.