

Presidente y Congreso Propuesta para un Mejor Entendimiento

Luz Lajous

Weatherhead Center for

International Affairs

May 2000

INTRODUCCION

Este documento se aboca a las necesidades de apoyo que tiene el Presidente de la República en tanto legislador, un aspecto de sus funciones determinado por las relaciones que tiene con el Congreso, y lo que implica en cuanto a la organización de su oficina.

El medio ambiente político en México ha cambiado radicalmente. En los últimos 12 años la conformación de la Cámara de Diputados es totalmente diferente a la que tuviera en el pasado; y también ha cambiado el balance de poder y, con él, la interrelación entre el Presidente y el Congreso. Estos hechos han afectado profundamente el poder del Presidente para influir en el Congreso y asegurar la aprobación de su agenda legislativa.

El Presidente ha tenido que ajustar sus prioridades y su participación respecto al proceso legislativo. La necesidad de formar coaliciones con otros partidos con el objeto de que se aprueben sus iniciativas, ha requerido que le dé igual importancia a promover la aprobación de las iniciativas de política pública por el Congreso que antes le daba a su diseño e implementación.

La única etapa que aún no esta institucionalizada dentro de la Presidencia es la promoción del paquete legislativo ante el Congreso de la Unión. Institucionalizar el contacto entre la Presidencia y el Congreso es la razón por la que este documento propone la creación de un grupo de apoyo específico dentro de la oficina del Presidente y recomienda la creación y fortalecimiento de una Oficina de Asuntos Legislativos en cada Secretaría de Estado.

El reordenamiento de las prioridades del Presidente y la reorganización de sus funciones ayudarían a eliminar el reclamo que existe actualmente de un gobierno más equilibrado, donde el Congreso de la Unión ejerza con mayor fuerza sus funciones legislativas y actúe como contrapeso del Poder Ejecutivo.

La propuesta de crear la Oficina de Asuntos Legislativos con el objeto de mejorar la relación entre el Presidente y el Congreso tiene dos metas políticas: la primera es hacer frente a la necesidad de construir coaliciones con otros partidos para lograr la aprobación de las iniciativas y la segunda cumplir con el mandato de los electores que desean que el Ejecutivo y el Legislativo trabajen juntos, que cooperen para gobernar bajo el esquema original de la Constitución de manera que la transparencia, la pluralidad y la democracia queden garantizadas.

Aunque los orígenes, desarrollo y aplicación práctica de los sistemas políticos de México y Estados Unidos son muy diferentes, existen muchas instituciones y procesos que son formalmente los mismos. La experiencia de los Estados Unidos funcionando con un gobierno dividido puede servir como guía para México en la etapa sin precedentes en la que se encuentra. Obviamente es necesario adaptar los mecanismos institucionales a la cultura y sistemas mexicanos.

La Administración del Presidente Reagan demostró una aptitud excepcional para el manejo del proceso legislativo, generó un nuevo sistema institucional y obtuvo sus metas legislativas. El modelo que siguió puede servir de base para establecer los principios fundadores de una Oficina de Asuntos Legislativos en México. No se requiere de una gran reestructuración de la oficina de la Presidencia, se trata más bien de fortalecer las relaciones del Presidente con el Congreso a través de estrategias generales y de asignar la responsabilidad de llevarlas a cabo a un pequeño grupo de profesionales.

Las estrategias consideradas son las siguientes: 1) construir coaliciones; 2) trabajar bajo un enfoque plural; 3) consultar desde muy temprano al Poder Legislativo; 4) presentar un frente único ante el Congreso, 5) construir consensos 6) reconocer la importancia de los medios de comunicación y 7) determinar con claridad la planeación y la estrategia legislativa.

La Oficina de Asuntos Legislativos se conformaría con un pequeño grupo de apoyo que deberá representar los intereses del Presidente en el Congreso, explicaría los

intereses del Congreso a la Presidencia y trataría de impulsar la agenda legislativa de la Presidencia.

La verdadera fuerza de la Oficina de Asuntos Legislativos de la Presidencia dependería, en parte, de la relación con sus contrapartes en las Secretarías de Estado que tiene personal especializado para cumplir con su responsabilidad ante el Congreso. Inclusive sería conveniente que cada Secretaría contara con su propia oficina de asuntos legislativos. Con una relación fuerte, de apoyo mutuo entre la Presidencia y las principales entidades, se pueden fortalecer las relaciones del Presidente con el Congreso.

Porque cuenta con un electorado nacional, porque tiene una estructura fuerte de apoyo y más y mejores recursos, es más fácil que el Presidente solicite, sintetice y venda los objetivos de política nacional al Congreso de la Unión y no que el Congreso lo haga por si mismo. La posibilidad que tiene el Presidente de moldear la opinión pública y generar apoyo externo, especialmente en lo que concierne a propuestas de política interna innovadoras, le da la fuerza necesaria para construir las coaliciones que se requieren para gobernar.

El documento se organiza en cuatro capítulos. El primero trata sobre el desarrollo institucional de la oficina del Presidente. El segundo capítulo analiza el rol del Presidente como legislador. El tercer capítulo nos habla de la experiencia norteamericana y el capítulo final contiene la propuesta concreta para México.

Desarrollo Institucional de la Oficina del Presidente en México.

En todo régimen presidencial con separación de poderes, el Presidente tiene el trabajo más difícil y complejo de la Nación. A él le corresponde asumir diferentes roles de gran envergadura. Es jefe del estado, jefe de gobierno, el único político de elección nacional, el gran legislador, el jefe diplomático y el administrador número uno del país.

El Presidente requiere de toda la ayuda que pueda conseguir para ejercer su liderazgo. A través del tiempo los Presidentes han ido construyendo una Oficina de Apoyo que inicia como una oficina personalizada y poco a poco se institucionaliza. Terry Moe en el libro *Managerial Presidency* ha planteado que mientras las demandas sobre la presidencia sean tan amplias y variadas esta requerirá un grupo interdisciplinario como personal de apoyo, ya que requiere cierto tipo de información, de conocimientos especializados y de capacidad de coordinación que sólo un aparato de organización grande puede brindarle.¹

El Presidente cuenta con las Secretarías de Estado para diseñar e implementar las políticas públicas y con una oficina propia que lo ayuda a coordinar los esfuerzos de todos y a cumplir con sus funciones. Las metas de esta oficina son sus prioridades, su calendario se establece con sus citas y sus funciones son sus responsabilidades.

Moe nos plantea que el Presidente no esta solamente preocupado por la eficiencia de su aparato administrativo. Él es un político preocupado fundamentalmente por la dinámica del liderazgo político y por lo tanto con el apoyo y la oposición política, la estrategia política y la negociación política. Necesita un aparato institucional que le responda a sus necesidades como líder político

Por ser el único político electo a nivel nacional, el pueblo enfoca en él todas las expectativas y lo hace responsable del gobierno, pero su poder esta acotado por el Congreso y bajo un sistema de separación de poderes, se requiere de la cooperación entre ellos para gobernar. Por su naturaleza, el Congreso no siempre esta dispuesto a aprobar las políticas públicas que

¹ James P. Pfiffner, ed. *The Manegirial Presidency* (Texas: ATM University, 1999) IX. p.147

presenta el Presidente, al menos no tal y como quisiera hacerlo. Por ello necesita convencer al Congreso, no puede actuar por sí solo.²

Surge mi interés sobre la Oficina del Presidente en México porque existe una inconsistencia entre la estructura actual y las necesidades de apoyo que tiene en su función de legislador. Actualmente no tiene la estructura de apoyo requerida para establecer el tipo de relaciones necesarias para influir en el Congreso. Sencillamente no tiene un grupo de apoyo que específicamente lo ayude con esta función.

El personal de apoyo del Presidente es el resultado acumulativo de la adaptación estratégica que él hace frente a la evolución de la comunidad política. Cuando cambian las circunstancias políticas, cambian las instituciones.³

El medio ambiente político en México ha cambiado en forma importante. En los últimos 12 años la conformación de la Cámara de Diputados ha sido totalmente diferente a la que existió en el pasado y, por lo tanto, también ha cambiado el balance en el poder y la interrelación entre el Presidente y el Congreso. Desde 1988 la función legislativa del Presidente es muy diferente a la que había tenido en todos los años anteriores de este siglo.

En 1988 el partido del Presidente perdió la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y, años después, en 1997 perdió la mayoría simple. Estos hechos han afectado el poder del Presidente para influir en el Congreso y asegurar la aprobación de su agenda legislativa.

“La distribución del voto en las elecciones federales del 6 de julio de 1997 produjo por primera vez una Cámara de Diputados en la que ningún partido obtuvo la mayoría de los asientos parlamentarios” El PRI obtuvo el 47.8%, el PAN el 24.2%, el PRD el 25% y 3% del PT y PVM en conjunto.⁴

² Pfiffner. P.146

³ Pfiffner. P.147

⁴ Maria Amparo Cazar, "Legislatura sin Mayorías", Nexos Jan. 2000: p.39

Cuando la Presidencia mexicana se convirtió en una institución con respaldo minoritario en la Cámara de Diputados muchos pensaron que se abría la puerta del desgobierno. Sin embargo hoy podemos ver, con cierta claridad, que ese no es el peligro político de México. Con el apoyo de la oposición se han formado las mayorías que han reformado la Constitución y se han mantenido en curso el programa de la administración y la continuidad de sus políticas.⁵

El Presidente ha tenido que cambiar las prioridades en su tiempo y su participación respecto al proceso legislativo. La necesidad de formar coaliciones con otros partidos, con el objeto que sus iniciativas sean aprobadas, ha requerido que le de igual importancia a promover la aprobación de las iniciativas de política pública por el Congreso, al diseño e implantación de las mismas.

La importancia que tiene el desarrollo de nuevas políticas, el traducirlas a un paquete legislativo que puede vender al Congreso exige una cantidad importante de su tiempo y de su esfuerzo.⁶

En México, la hegemonía de un solo partido había hecho que el proceso legislativo se pareciera más al de un sistema parlamentario en donde el partido en el poder tenía mayoría en las Cámaras y sus iniciativas se aprobaban por él mismo. Eso ya no existe hoy y corresponde al Presidente construir las coaliciones necesarias para llevar a cabo su programa de gobierno.

El Presidente como legislador participa en un proceso legislativo con varias etapas. De una manera esquemática este proceso comprende cinco etapas: 1) la planeación de la agenda presidencial, 2) la determinación de prioridades, particularmente para elaborar el presupuesto de egresos y las iniciativas sustantivas que surgen de las Secretarías de Estado, 3) la formulación de las políticas públicas, 4) la promoción del

⁵ Jesus Silva Hersog, "El México Furioso". Editorial, Reforma 28 Febrero 2000: p.4

⁶ Stephen Wayne. The Legislative Presidency. (New York: Harper & Row, 1978) p. 172

paquete legislativo para su aprobación por el Congreso y 5) la implantación de las leyes y políticas públicas que surgen del proceso mismo.

Cada una de las etapas, con excepción de una, se encuentran institucionalizadas, en un grado u otro, en el poder ejecutivo. El proceso en su conjunto se encuentra coordinado por la oficina del Presidente.

La única etapa que aún no se encuentra institucionalizada dentro de la Presidencia es la promoción del paquete legislativo ante el Congreso de la Unión. Institucionalizar esta etapa es lo que me motiva proponer la creación de un grupo de apoyo específico, dentro de la oficina del Presidente y recomendar la creación o fortalecimiento de una Oficina de Asuntos Legislativos en cada Secretaría de Estado.

La propuesta de crear la Oficina de Asuntos Legislativos con el objeto de mejorar la relación entre el Presidente y el Congreso tiene dos vertientes políticas. La primera es la necesidad de construir coaliciones con otros partidos para aprobar las iniciativas como cuestión de eficacia de gobierno, pero además de la gobernabilidad, esta la segunda razón, que es cumplir con el mandato de los electores en cuanto a lograr la gobernabilidad. Ellos desean que el Ejecutivo y el Legislativo trabajen juntos, que cooperen para gobernar bajo el esquema original de la Constitución, en donde poderes separados tienen siempre la posibilidad de estar divididos y donde el Congreso de la Unión ejerza con mayor fuerza sus funciones para que el balance de los poderes sea más equilibrado.

La necesidades de formar coaliciones ha llegado para quedarse. En 1993 el Congreso aprobó una modificación constitucional que prohíbe a un partido político poder por sí solo modificar la Constitución. Así un nuevo balance de poderes se ha convertido en un cambio irreversible.

Por otro lado, el hecho que actualmente la Cámara de Diputados no tenga mayoría absoluta de un solo partido significa que la creación de coaliciones se ha convertido en la

regla del juego. También significa que los electores ya no desean un sistema político de partido hegemónico.

“El poder de veto de la oposición en el Congreso actual ha alterado la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo así como el balance de poder entre ellos”.⁷ El Presidente no sólo tiene que ser más cuidadoso al planear su agenda legislativa, sino que tiene que diseñar una estrategia específica para influir en el Congreso y lograr su aprobación.

En resumen, creo que la búsqueda de la congruencia entre las necesidades y objetivos del Presidente y la estructura de organización de su oficina de apoyo deberá llevar a la creación de la Oficina de Asuntos Legislativos dentro de la Presidencia. Esta oficina, sin precedente en México, ha estado funcionando por décadas en los Estados Unidos, en donde su experiencia con gobiernos divididos es larga.

En 1950 se creó en Estados Unidos la Oficina de la Casa Blanca dedicada a las relaciones con el Congreso. Surgió de la necesidad de mejorar las probabilidades de aprobación de las iniciativas del Presidente en el Congreso, proveyó un canal para el intercambio de puntos de vista entre el Ejecutivo y el Legislativo y ha sido instrumental en ejercer la influencia presidencial en el Congreso. La operación de contacto legislativo se ha convertido en un componente estándar y aceptado en la Oficina Presidencial Norteamericana.

Aunque los orígenes, desarrollo y aplicación práctica de los sistemas políticos de México y Estados Unidos son muy diferentes, existen muchas instituciones y procesos que son formalmente los mismos. La experiencia institucional de los Estados Unidos en la interacción con el Congreso puede servir como guía para México en la etapa sin precedentes en la que se encuentra. Obviamente que la necesidad de adaptar los mecanismos institucionales a la cultura mexicana salta a la vista, pero los principios se pueden aplicar.

⁷ María Amaro Casar. P.46

El Presidente como Legislador

Para que el Presidente de México ejerza la función legislativa que le marca la Constitución, específicamente la presentación del informe presidencial y la iniciación de leyes, requiere participar en el proceso legislativo y coordinar todas sus etapas. Necesita también un trato continuo con el Congreso.

El Mandato Constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos y obligaciones comunes al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Entre ellos están los siguientes:

“Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. “Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Senado”. “Nombrar, con la aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores, del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda”. “Declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”. “Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República”. “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado” “Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado”.⁸

El artículo 93 de la Constitución abarca al Poder Ejecutivo, y dice:

“Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que este abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de los organismos de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 89.

ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras a petición de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

Todos los derechos y obligaciones del Presidente arriba mencionados muestran, sin lugar a dudas, la importante intervención del Congreso en el Ejecutivo. Pero la actividad cotidiana, intensa y fundamental del Congreso es la formación de leyes y la aprobación de las materias económicas que se refieren a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. El Art. 74 dice a la letra “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara (de Diputados) la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.” El Presidente de la República tiene derecho a iniciar leyes de acuerdo al Art. 71 constitucional y a vetarlas de acuerdo al Art. 72.

El listado de derechos y obligaciones que hemos hecho no es exhaustivo, falta mencionar todo lo que respecta a la Ley de Planeación, a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y a todos los informes escritos que deberá presentar el Ejecutivo a las Cámaras en forma rutinaria, materias importantes, pero no tan activas como lo son la iniciativa de ley y la presentación de presupuestos.

Cabe agregar dos materias de interacción más, que cada día se tornan más controvertidas. La primera, tiene que ver con lo que se ordena en el Art. 69 constitucional, dice “A la apertura de las sesiones ordinarias del primer período de sesiones asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”. Y, la segunda en el Art. 88 señala, “El Presidente no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso”.

Estas dos últimas obligaciones han mostrado recientemente cómo, cuando no hay un clima adecuado en la relación entre los poderes, la cooperación se puede volver imposible aún en procedimientos rutinarios o ceremoniales.

Especialmente graves son los problemas que se han presentado en el Informe Presidencial, porque este es un momento clave, donde el Presidente puede y debe, presentar su programa legislativo del año en curso. Sin la presentación de un programa, todo el proceso se dificulta enormemente.

En suma, son cuatro las áreas básicas de interacción con el Congreso: el debate político, la formación de leyes, la legislación económica y la fiscalización. Sin duda el trabajo más arduo lo exige la formalicen de leyes y de los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación.

El Proceso Legislativo

El proceso legislativo en México está a cargo de diferentes áreas del Ejecutivo pero su coordinación se centra en la oficina del Presidente. De manera esquemática podemos resumir el proceso legislativo en cinco etapas: 1) la planeación de la agenda presidencial; 2) la determinación de las prioridades, principalmente en lo que concierne a la elaboración del presupuesto de egresos y las iniciativas sustantivas que surgen de las Secretarías de Estado; 3) la formulación de las políticas públicas; 4) la promoción del paquete legislativo para su aprobación por el Congreso y 5) la implantación de las leyes y políticas que surgen del proceso mismo.

Planeación de la Agenda

Aunque el proceso legislativo no es lineal se puede decir que empieza con su programación, es decir, determinar la agenda que el Presidente quiere proponer al Congreso para el período de sesiones que inicia. De particular importancia es el primer período de sesiones de una administración ya que es entonces cuando el Presidente

definirá su programa de gobierno, surgido del mandato electoral que ha recibido y donde aprovechará el activo político que posee. Desde el punto de vista legislativo, este es el período más importante porque ofrece las mayores posibilidades de hacer realidad las políticas públicas que desea llevar a cabo durante su sexenio. Entre más tiempo pasa de una administración, mayor es el desgaste y menor la posibilidad de hacer grandes cambios.

En Estados Unidos es precisamente la presentación de la agenda presidencial el principal objetivo del Informe a la Nación y lo está esperando el Congreso para echar a andar los trabajos del año. El Presidente anuncia su agenda legislativa para que quede claro a todos los legisladores cuáles son sus prioridades y les pide que se enfoquen a su estudio, debate y aprobación, en su caso. Es el acto que pone en orden al proceso legislativo. Aunque no está definido formalmente en México, la tendencia es a que el Presidente anuncie el programa legislativo del año en el Informe Presidencial.

En su libro sobre La Presidencia Legislativa, Stephen Wayne nos dice que en Estados Unidos presentar un Programa Legislativo al Congreso ha fortalecido al Ejecutivo pero también ha hecho que crezca la oficina de la Presidencia en tamaño, al ir adicionando nuevas estructuras que desarrollan y coordinan las actividades programáticas y los procedimientos para regularizarlas y estandarizarlas. Para distinguir el interés presidencial y facilitar la influencia del Presidente se han diseñado mecanismos y procesos, hasta incluir la misma formulación de iniciativas de ley. Esta programación ha sido causa y efecto de la institucionalización de la Oficina de la Presidencia.

En México, la Oficina del Presidente coordina el proceso pero las Secretarías de Estado formulan las políticas públicas. Allí se ubican los especialistas en las materias por lo que la Oficina del Presidente permanece relativamente pequeña.

Determinación de Prioridades

En México, para poder llegar a establecer las prioridades políticas, el Presidente ha pasado ya por un proceso que permite el acopio y distribución de información de todas

las áreas del Ejecutivo para tomar las decisiones necesarias. Esta etapa se lleva a cabo tanto para las iniciativas de política pública como para las peticiones de presupuesto de egresos por parte de las entidades públicas. En esta etapa del proceso se involucra todo el Ejecutivo bajo la coordinación de la oficina del Presidente. La Secretaría de Hacienda juega un rol muy importante en todas las iniciativas económicas y el Consejero Legal del Presidente así como su Jefe de Asesores en las demás leyes.

En Estados Unidos, el proceso de acopio de información tiene varios propósitos adicionales: ayuda al Presidente a monitorear las iniciativas de ley de las Secretarías y le permite imprimir el sello presidencial a aquellas que desea darles seguimiento, así mismo, permite que las Secretarías estén conscientes de los puntos de vista de las otras, que se formen consensos, se resuelvan problemas y finalmente se resuelvan conflictos.⁹

Formulación de Políticas Públicas

Una vez decididas con claridad aquellas iniciativas que el Presidente mexicano desea presentar, empieza la etapa de diseño y redacción de las mismas. Se involucran las Secretarías responsables de los temas elegidos, los gabinetes sectoriales que tienen influencia en la materia y los asesores de Presidente. Es un período de gran actividad y de una enorme necesidad de comunicación y de coordinación. La Secretaria de Gobernación tiene un papel clave ya que se hace cargo de la negociación política con los grupos interesados. La labor de apoyo del personal del Presidente sirve para facilitar el resultado deseado.

Promoción del Paquete Legislativo

No basta con presentar al Congreso el paquete legislativo para que este se convierta en ley, ello requiere que el Ejecutivo trate de persuadir al Legislativo.

Antes de presentar las iniciativas al Congreso se diseña una estrategia para su promoción, que después se operara en una forma centralizada. No sólo hay que dar

⁹ Wayne p. 74

explicaciones a los congresistas sobre los temas a legislar, sino también hay que recopilar información de ellos para hacer saber al Presidente como va el proceso, es decir, a cada iniciativa de ley se le tiene que dar seguimiento. Al mismo tiempo, se tiene que coordinar el trabajo del personal abocado a los asuntos legislativos de las Secretarías de Estado y trabajar de cerca con los líderes de las Cámaras para facilitarles la información y los servicios que requieran.

En México toda esta etapa de relaciones con el Congreso se hace de una manera muy personalizada y es por eso que propongo institucionalizar un sistema de cabildeo, a través de la Oficina de Asuntos Legislativos de la Presidencia de la República.

La Oficina serviría como centro de comunicación entre el Presidente y el Congreso. Se involucraría en la formulación de políticas sólo en la medida que ayudara a definir lo que sería aceptable para el Congreso, en la presentación del paquete legislativo y en su seguimiento. Prepararía para el Presidente toda la información y la logística necesaria para su trato directo con los miembros del Congreso y con sus líderes. Ese trato podría darse de diversas formas: comunicaciones telefónicas, reuniones informales o contactos indirectos. El personal de apoyo prepararía las listas de invitados, haría las citas y presentaría oportunamente la información sobre cada miembro. También representaría al Presidente en muchas instancias de interacción. Finalmente, para mejorar el clima amistoso de trabajo entre los poderes, se ofrecería una serie de servicios y atenciones a los legisladores.

Implantación de Políticas

Una vez aprobadas las políticas, su implantación pasa a ser responsabilidad de las Secretarías de Estado, queda al Presidente la supervisión y el seguimiento de las mismas. También queda al Presidente la posibilidad de vetar dichas iniciativas. Los presidentes mexicanos no han usado este derecho en el pasado pero también se empieza a producir un cambio político en este terreno. Muy recientemente el Presidente

Zedillo ha reclamado el derecho de criticar las decisiones del Poder Legislativo e incluso ejercitar el veto.¹⁰

Coordinación del Proceso Legislativo

Actualmente en México, la oficina del Presidente es la encargada de coordinar todas las actividades del Presidente, incluyendo las necesarias para cumplir su rol de legislador, pero la coordinación de la función legislativa se necesita reforzar porque no tiene responsables permanentes, sino que el Presidente asigna las responsabilidades según se vaya requiriendo.

El Presidente requiere apoyo en muchos frentes. En su oficina cuenta con un grupo de oficinistas que lo apoyan con su correspondencia, tiene un secretario particular que lleva su agenda, un equipo de avanzada para los eventos a que asiste, y un consejero legal que también lo apoya en asuntos legislativos. También asisten al Presidente sus ayudantes militares, un grupo de profesionistas que lo ayuda a escribir sus discursos y a investigar temas sobre los cuales debe estar enterado y un secretariado de gabinetes que lo apoya en la coordinación de los grupos sectoriales que lo ayudan a resolver problemas.

Adicionalmente para la formulación de políticas públicas se han establecido gabinetes de seguridad, economía, política social, relaciones exteriores, etc. apoyados con asesores especializados.

Finalmente en el área de implementación de las políticas del Presidente participan quienes atienden la comunicación social, incluyendo los medios masivos de comunicación y los encargados de las relaciones públicas, intergubernamentales y políticas.¹¹

En México es muy disparate el grado de institucionalización del proceso legislativo de la Presidencia. El acopio y distribución de información relativo al presupuesto de

¹⁰ Terra Networks Mexico. Infotel. 29 Abril, 2000.

¹¹ En Estados Unidos, en esta área se ubica el manejo de las relaciones congresionales

egresos, que se origina en las Secretarías de Estado y determinadas instituciones públicas, se consolida en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda. Esta Secretaría tiene una pequeña oficina de contacto legislativo pero, en mi opinión, no tiene ni el tamaño ni el nivel para cumplir una función de apoyo tan importante al Presidente. Al igual que la Presidencia, la Secretaría de Hacienda debería fortalecer esta área a su cargo. Es indispensable proporcionar a los Diputados y Senadores toda la información que necesitan para aprobar el presupuesto y asegurar el seguimiento de todos los asuntos pendientes que pertenezcan a la Secretaría.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación actúa como punto de contacto, negociación y ajuste de la legislación que pertenece a diversas áreas de la administración pública. A ella le corresponde la entrega oficial de las iniciativas al Congreso, también le corresponde la negociación de varios elementos del proceso como son las fechas de reuniones de información, la aprobación de tramites administrativos y los tiempos y calendario de elaboración de leyes. También en el caso de la Secretaría de Gobernación fortalecer y transparentar sus funciones de relación con el Congreso ayudaría a la agenda del Ejecutivo. Dedicar una Subsecretaría al tema podría ser la solución.

Por su parte la Secretaría de Relaciones Exteriores creó recientemente una Oficina de Asuntos Legislativos para tratar principalmente con el Senado en todos los temas de política exterior. Tengo la impresión de que aunque esta trabajando satisfactoriamente requiere que se le dé mayor nivel para que esos asuntos se faciliten adentro y afuera de la Secretaría.

Las elaboración de las principales iniciativas de ley se lleva a cabo en cada Secretaría, en caso de que surja algún traslape entre las diferentes Secretarías, el Presidente nombra un comité ad hoc. La oficina del Presidente coordina, a menudo a través de su consejero legal o su jefe de asesores, las operaciones legislativas de las Secretarías y prepara el material que necesita el Presidente para la toma de decisiones.

Todas estas funciones necesitan ajustes frente a las nuevas circunstancias políticas de México pero la centralización de las relaciones con el Congreso es algo que sin duda el Presidente necesitará institucionalizar de inmediato.

Por supuesto que el Presidente siempre se ha relacionado con el Congreso, pero lo ha hecho de una manera informal, casi siempre delegando la estrategia y las negociaciones a los líderes de su partido. Hoy, que tenemos a muchos partidos participando en la formación de coaliciones, el Presidente tiene que tratar con todos ellos y también tiene que incrementar su contacto con los miembros de su propio partido. Esta situación más compleja requerirá de un cuerpo de personal de alto nivel para coordinar los contactos congresionales del Poder Ejecutivo.

El fortalecimiento de las relaciones con el Congreso se tendrán que hacer no sólo en la oficinas del Presidente sino en todo el Poder Ejecutivo. En mi opinión, cada Secretaría u organismo público de tamaño relevante, debería de tener una Oficina de Asuntos Legislativos para apoyar la agenda legislativa en su área de acción correspondiente. El Congreso tiene una Comisión Legislativa por cada Secretaría de Estado; cada Comisión debería poder interactuar con su contraparte. No hay mejor forma que creando un punto de contacto claro.

Las Oficinas de Asuntos Legislativos de las Secretarías no duplicarían los esfuerzos de la oficina del Presidente, la fortalecerían. La oficina del Presidente tendría un grupo de personas experimentadas políticamente, encargado de asegurar el apoyo del Congreso para su agenda. En ocasiones críticas, esta oficina podría promover acciones particulares y coordinar esfuerzos de todo el Ejecutivo que permitiera el cumplimiento de la agenda presidencial.

Con este capítulo concluimos que la programación legislativa culmine en el Informe Presidencial y que la promoción del paquete legislativo ante el Congreso de la Unión sea debidamente institucionalizada.

La Experiencia Norteamericana

La Oficina de Asuntos Legislativos de la Presidencia de Estados Unidos provee la comunicación entre los dos poderes permitiendo un mejor entendimiento entre ellos. Esta oficina se ha consolidado en 50 años de practica y tiene sus objetivos y sus funciones muy claras. Los presidentes nuevos escogen a su gente y determinan la importancia que se le quiere dar pero su estructura y sus procesos no se cuestionan¹² . Estas son las estructuras y procesos básicos que estamos proponiendo para la oficina del Presidente en México.

He basado la exposición de este capítulo en tres autores principalmente: Stephen Wayne, Kenneth Collier y Eric Davis, cuyas obras se encuentran detalladas en la bibliografía, ya que fueron especialmente útil para conocer la experiencia norteamericana en los temas que voy a desarrollar.

La Historia

El análisis de la Oficina de la Casa Blanca ha sido trabajada por varios estudiosos del tema pero solamente Stephen Wayne en su libro La Presidencia Legislativa y Kenneth Collier en Between the Branches lo han hecho a través de varias administraciones. A continuación hago un pequeño resumen histórico extraído de estos dos libros.

La Administración del General Eisenhower fue la que originalmente estableció la oficina destinada especialmente para mantener las relaciones con el Congreso, la creó para que manejara la interacción cotidiana con los miembros del Congreso y para que su participación se reservara para momentos críticos. A Eisenhower no le gustaba trabajar frente a los medios, trabajaba de cerca con los líderes del Congreso y a menudo contactaba electores importantes que le ayudaban a presionar a los congresistas. Sabía delegar autoridad y permitía a las Secretarías ejercer plenamente sus atribuciones

¹² Stephen Wayne. 213.

legislativas. Eisenhower también fue el que le dio importancia a las oficinas departamentales de asuntos legislativos que ya existían.

Más tarde, el Presidente Kennedy institucionalizó el cuerpo de cabildeo de la Casa Blanca. Kennedy trabajaba muy de cerca con el jefe de la unidad de asuntos legislativo quien convirtió al equipo de cabildeo en elementos importantes ante el Congreso y demostró el potencial de la oficina para convertirse en una fuerza activa de negociación con el Congreso. También inicio la practica de utilizar a los grupos de interés para presionar a aquellos miembros del Congreso que no podía convencer por otros medios.

El Presidente Johnson tuvo una participación personal intensa y usó absolutamente todos los recursos del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, fue notoria su fama por intercambiar favores con los miembros del Congreso. Estuvo involucrado minuto a minuto con todo el proceso legislativo, manejándolo muy directamente. Todos los presidentes han intercambiado favores para ganar apoyo del Congreso, pero Johnson lo hizo tan agresivamente que llevaba registros detallados de los mismos.

Nixon adoptó una estrategia agresiva de relaciones públicas diseñada para promoverlo personalmente, con la esperanza que lo fortaleciera frente al Congreso. Nixon también se apoyo de manera importante en personas que realizaban el cabildeo departamental y elevó sus puestos para convertirlos en una fuerza más significativa ante el Congreso. También utilizó a la Oficina de Programación y Presupuesto (OMB) para incrementar la efectividad de la autorización presupuestal centralizada.

Gerald Ford por su parte, creó un ambiente propicio para negociar con los demás poderes, Enfatizó el trato amable y personal con los miembros del Congreso por medio de invitaciones a recepciones, reuniones periódicas, felicitaciones en sus onomásticos etc.

A Carter le tocó gobernar durante la época en que la descentralización del poder en el Congreso había hecho a los Demócratas más independientes de su Presidente y de sus propios líderes en el Congreso. A pesar de las limitaciones de algunos de los

recursos presidenciales, la administración de Carter inicio un ambicioso programa de relaciones con grupos de interés y gracias a estas fuerzas externas logro incrementar influencia con el Congreso.

La Administración de Carter es un buen ejemplo de la importancia que puede tener el grupo de relaciones del Congreso en la Casa Blanca. En el caso de los presidentes que llegan con poca experiencia parlamentaria, el personal de asuntos legislativos tiene la tarea de educar al Presidente en el funcionamiento y las necesidades del Congreso. Esta tarea fue crucial frente al cambio del contexto político con el que surgió en ese momento: El cambio del corporativismo al individualismo había de alterar radicalmente las reglas de la influencia presidencial y de las relaciones con el Congreso que se necesitaban para entender y responder a estos cambios.¹³

Por su parte, Ronald Reagan pasaba por alto al Congreso como repuesta a su situación particular y a sus cualidades personales. Mientras que otros Presidentes habían acudido al público como última instancia, la administración de Reagan lo consideraba fundamental a su estrategia legislativa, pero a pesar de sus llamados a la nación, Regan, junto con su personal de asuntos legislativos, no dejo de trabajar individualmente con los miembros del Congreso. Aún cuando el contexto estaba exigiendo estrategias y tácticas nuevas, el viejo sistema de influencias se mantenía vigente y requería de las mismas tácticas utilizadas por Johnson. Fue muy notable el grupo de estrategia legislativa que formó Reagan el cual contribuyó grandemente a su éxito como legislador al coordinar con gran eficacia, en la Casa Blanca, la nueva mezcla de estrategias y recursos.

La administración de Bush mostró que las oficinas departamentales de asuntos legislativos pueden hacer muchas aportaciones para obtener victorias legislativas, pero también mostró sus limites. El mayor éxito de Bush fue en detener la legislación no deseada a través del veto. Con el sistema de señalización temprana de veto, Bush recuperó algo de la fuerza que había perdido en el proceso legislativo.

¹³ Kenneth E Collier, Between the Branches (Pittsburg, Pa: University of Pittsburgh Press, 1997) 26

Finalmente, el análisis preliminar de la Administración de Clinton demuestra que el proceso de independencia del Congreso continua con nuevas modalidades de un gobierno dividido, esta vez con un Presidente demócrata y un Congreso republicano. El líder de la oposición Newt Gringrich logró, al menos por un período de tiempo, ampliar, a nivel nacional, la influencia partidista en las elecciones y crear expectativas sobre la influencia del liderazgo del Congreso en el proceso electoral. Con ello disminuyó la influencia del Ejecutivo. Los rivales del Presidente han desarrollado sus propios medios para influir en los miembros del Congreso en la batalla más reciente sobre expectativas electorales. La relación entre los Poderes se torna cada día más compleja.

Objetivos

La Oficina de Asuntos Legislativos de la Casa Blanca es la oficina responsable de coordinar el cabildeo del Presidente, de los Secretarios de Estado, de la Oficina de Programación y Presupuesto (OMB) y del resto del personal de la Casa Blanca. Estas personas van al Congreso a trabajar calladamente tras bambalinas, proporcionando a los miembros del Congreso información sobre la legislación, contando votos, persuadiendo a miembros indecisos y luego regresando al Ejecutivo para compartir la información que ha recogido durante el día.¹⁴

Es difícil medir el impacto del cabildeo presidencial frente al Poder Legislativo porque es un proceso permanente que no tiene un principio claro, el Ejecutivo siempre esta redactando iniciativas y la influencia de ambos lados empieza inclusive antes de su redacción. El Presidente consulta al Congreso antes de presentar una iniciativa, la negociación previa que se da, modifica a menudo la ley que finalmente se propone para la aprobación del Congreso. El grado y la dirección de la influencia son difíciles de determinar.

¹⁴ Collier. 3

Cuando los presidentes modifican sus propuestas o negocian con los legisladores antes de que se introduzca oficialmente la legislación, pueden alterar su agenda legislativa para que pueda ser aprobada por el Congreso. Presidentes muy populares o que están respaldados por una fuerte mayoría pueden empujar una agenda legislativa más ambiciosa, mientras que un presidente con una posición estratégica débil puede limitar su agenda y hacer concesiones substanciales a la oposición.

La decisión de qué tan agresiva debe ser la agenda legislativa se basa en información política obtenida por la Oficina de Asuntos Legislativos. El Jefe de la Oficina de Asuntos Legislativos de la Administración del Presidente Clinton, Howard Paster, consideraba esta función como parte de su trabajo. “Tu trabajo es escuchar a todo mundo, hablar con todo mundo y retroalimentar la información. Ayudas a diseñar la política en el margen, determinando qué pasa y qué no pasa”¹⁵

Estrategias

La Oficina de Asuntos Legislativos de los Estados Unidos ha tenido dos etapas distintas, siguiendo el desarrollo político del país. Primero funcionó bajo un esquema corporativo y ahora lo hace bajo uno individual. Por muchos años Washington operó bajo un sistema en donde los individuos funcionaban a través de una serie de instituciones, se usaban estrategias dirigidas a las instituciones a las que pertenecían los individuos como son los partidos políticos, los grupos corporativos, los grupos de interés y las Secretarías de Estado o se canalizaban recursos a los distritos electorales. Las estrategias iban dirigidas a obtener el apoyo de los líderes, de tal manera que ellos a su vez obtuvieran el apoyo de los miembros de su grupo.

La opinión pública y las elecciones irrumpieron en este sistema y ahora para influir en los miembros individuales del Congreso, se necesita la movilización de los electores a través de nuevas estrategias como son: definir los temas en los medios de comunicación

¹⁵ Collier. 6

para que el pueblo apoye su política, usar el prestigio presidencial a través de campañas de publicidad y participar con los grupos especiales de la sociedad civil.

El Presidente norteamericano utiliza continuamente su habilidad para definir los temas de tal forma que la agenda pública se presenta como amenaza a la reelección de los miembros del Congreso, moviliza directamente al elector para que este a su vez movilice a su congresista.

El prestigio público del Presidente se construye haciendo énfasis en el fortalecimiento de la opinión pública a su favor y usando esa popularidad presidencial para presionar al miembro del Congreso que se le oponga.

Finalmente el Presidente norteamericano acude a los grupos locales para convencerlos y lograr que estos a su vez convenzan en el Congreso.

Tácticas

El contacto personal entre el Presidente y sus agentes con los miembros del Congreso es indispensable. Las tácticas para manejar estas relaciones interpersonales requieren del contacto cara a cara, por lo que el Presidente debe conocer íntimamente al Congreso y a sus miembros. Para ello es necesario que invierta tiempo con ellos y se entere de que les gusta y que les disgusta, cuales son sus necesidades y sus metas, y cuales sus motivaciones. Con ese conocimiento el Presidente puede entonces usar los recursos que están en sus manos para tratar de persuadir a los miembros del Congreso de que deben apoyar sus políticas o por lo menos de que no deben oponerse a ellas.

Los principales recursos con los que cuenta un Presidente son la negociación y ciertos premios y castigos que ayudan a su posición negociadora. Puede intercambiar favores, proveer servicios y amenidades personales y puede hacer un llamado personal; también puede pedir ayuda a los miembros de su gabinete, a otros miembros del

Congreso y a personas influyentes en la comunidad del congresista. Desde luego, también puede ceder en algún aspecto si así le puede obtener el apoyo general.¹⁶

Organización

Los presidentes americanos han organizado su personal de asuntos legislativos en paralelo a la organización del Congreso. El Congreso norteamericano está formalmente organizado alrededor de dos partidos políticos pero sus grupos parlamentarios no necesariamente están en esos partidos sino en las coaliciones que reúnen a miembros de los dos partidos. Por ello las tácticas para construir mayorías por parte de la Casa Blanca dependen de que grupos se van a unir para aprobar cada ley y en base a esos grupos es la mejor manera de organizarse.

Uno o dos miembros de la Oficina de Asuntos Legislativos trabajan en la Casa Blanca con el Director. Estos colaboradores normalmente tienen dos responsabilidades principales: una es la coordinación de las actividades de las Oficinas de Asuntos Legislativos de los diferentes Departamentos de Estado y la segunda es la centralización de la información legislativa.

La mayoría de los miembros de la oficina pasan la mayor parte del tiempo en el Congreso, platicando con los miembros del Congreso y con sus asistentes. Estos agentes normalmente se reúnen en la Casa Blanca en una junta matinal y luego pasan el resto del día en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

La Oficina se puede organizar en términos de materias o en términos de gentes. Hasta ahora todos los presidentes lo han hecho en función de gentes. (La excepción fue Jimmy Carter, pero sólo fue así por unos meses de su Administración.)

Los agentes del Presidente se dividen en dos grupos, uno para el Senado y otro para la Cámara de Diputados. Como es de esperarse es más grande el grupo que trata con los Diputados y el que debe tratar con los Senadores. Dentro de cada Cámara se

¹⁶ Collier

asignan a los miembros dependiendo de una combinación que considera la geografía, la ideología y la afiliación partidista. El estructurar a los agentes en términos de facciones ayuda al Presidente a construir mayorías en el Congreso.

Esta forma de organización es compatible con la construcción de coaliciones al reunir a grupos de miembros, en lugar que tratar a los legisladores de uno en uno, la Casa Blanca puede concentrar sus esfuerzos en grupos homogéneos, un enfoque que evita la pérdida de tiempo y lleva a mayores éxitos legislativos presidenciales.

En la Casa Blanca hay una separación clara entre el personal que se dedica a formular las políticas públicas y el personal que se dedica a promoverlas en el Congreso una vez que ya se diseñaron. El personal que las formula establece contactos previos con las Comisiones Legislativas para tratar la materia sustantiva de una propuesta de ley que esta siendo formulada. Por ejemplo, un especialista en salud es el responsable de la discusión preliminar con la Comisión de Salud. Sólo cuando la iniciativa ha sido presentada al Congreso el personal de asuntos legislativos se hace responsable de asegurar la aprobación de esa iniciativa de ley. A nivel Departamental, los subsecretarios encargados de asuntos legislativos se involucran tanto en el diseño de la política como en la aprobación de la iniciativa de ley.¹⁷

Hay una diferencia definitiva entre la percepción de su trabajo que tiene el personal de asuntos legislativos del Presidente y el que tiene el personal de las Secretarías de Estado. El personal del Presidente se ve como facilitador del programa del Presidente y no útil para convencer a los legisladores sobre los temas en cuestión sino para crear un clima favorable que conduzca a la comunicación, la negociación y el acuerdo. Ellos consideran que la discusión de asuntos debe hacerse con los especialistas en cada Departamento, lo que les corresponde es mantener abiertos los canales de comunicación, crear un clima de buena voluntad y coordinar los esfuerzos del Ejecutivo. Los especialistas sólo tratan a los miembros del Congreso que tienen que ver con su

¹⁷ Eeic L Davis. "Legislative Liaison in the Carter Administration". Political Science Quarterly, 94.2 (1979). P.289.

especialidad. Los agentes del Presidente tratan con todos los congresistas y ayudan a responder a sus necesidades generales.¹⁸

La cooperación entre el personal del Presidente y el de las Secretarías es de suma importancia. Se logra definiendo el trabajo de cada uno: las iniciativas poco controvertidas, cuyas decisiones se toman principalmente en la Comisiones, son responsabilidad de la Secretaría, mientras que aquellas iniciativas que reciben atención particular en el pleno porque son de naturaleza controvertida, son la responsabilidad del personal de la Casa Blanca. Esa división de trabajo ha probado ser más eficiente.¹⁹

Perfiles

La mayoría de los individuos que trabajan en asuntos legislativos para la Casa Blanca han tenido experiencia política a nivel nacional ya sea en el Congreso como asistente de algún miembro, como persona que realiza cabildeo público o privado, como dirigente en algún partido político nacional o una combinación de ellos.

El director del grupo es el responsable de coordinar toda la operación y se reúne regularmente con el Presidente, ha sido siempre una persona que no sólo ha estado expuesta a la política nacional sino ha sido de la plena confianza del Presidente.

El Congreso es a menudo el responsable de determinar si un Presidente puede lograr sus metas de políticas públicas, por esta razón, el Congreso es tan importante para el Presidente y por eso debe prestar mucha atención al proceso legislativo. Puesto que el Presidente no puede manejar la tarea de las relaciones con el Congreso él solo, la Oficina de Apoyo Legislativo se ha desarrollado para proporcionarle la asistencia que necesita en el área de relaciones con el Congreso.²⁰

¹⁸ Davis. p. 295

¹⁹ Davis. p.296

²⁰ Anthony King, ed., Both Ends of the Avenue (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1983) III p.59

Recomendación para México

La Administración del Presidente Reagan demostró una aptitud excepcional para el manejo del proceso legislativo, generó un nuevo sistema institucional y obtuvo sus metas legislativas. El modelo que él siguió puede servir de base para establecer los principios fundadores de una Oficina de Asuntos Legislativos en el México de hoy. No se requiere de una gran reestructuración de la oficina de la Presidencia, se trata más bien de fortalecer las relaciones del Presidente con el Congreso a través de estrategias generales y de asignar la responsabilidad de llevarlas a cabo a un pequeño grupo de profesionales.

El Jefe de la Oficina de Asuntos Legislativos del Presidente Reagan, Kenneth M. Duberstein resumía en siete recomendaciones el éxito de la oficina que encabezó en su época: 1) construir coaliciones, 2) trabajar bajo un enfoque plural, 3) consultar desde muy temprano al Poder Legislativo, 4) presentar un frente único ante el Congreso, 5) construir consensos 6) reconocer la importancia de los medios de comunicación y 7) determinar con claridad la estrategia legislativa.²¹

Coaliciones

La construcción de coaliciones siempre ha sido importante pero posiblemente en el México de hoy se torna en crítico. Duberstein sostiene que es imposible sobreenfatizar la importancia de la actividad para construir coaliciones.

Uno de los grandes temas que suscitaron polémica a raíz del primer gobierno sin mayoría en México fue el de la alianza de los partidos de oposición frente al PRI, pero la tasa de aprobación en lo que va de la presente legislatura es de 80% por lo que no se puede afirmar que el programa de gobierno se obstaculiza sistemáticamente²² Por el

²¹ Keneth M Duberstein, commentary to : On the Interest Groups and Lobbying, Making Government Work, ed. Robert E. Hunter, Wayne L. Berman, and John F. Kennedy (Boulder Colorado: Westview Press 1986) 241.

²² Ma Amparo Casar, "La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México". Política y Gobierno Primer semestre del 2000. Avance de Investigación. p.10

contrario se puede decir que hay gran capacidad de negociación y a pesar de todas las dificultades y cambios, se ha logrado llegar a acuerdos.

Por otra parte no puede dejarse de lado el hecho de que la tasa de aprobación es una tasa menor a la de anteriores legislaturas y sobre todo, que varias iniciativas importantes del Presidente quedaron pendientes, que la mayoría de las votaciones importantes suscitaron gran polémica, fricciones y modificaciones no siempre deseables. Algunas iniciativas se retrasaron inoportunamente y con gran perjuicio para el funcionamiento del gobierno.

Los partidos de oposición en su conjunto han adquirido un poder de veto sobre algunas políticas que requieren cambios legislativos adicionales para sobrevivir, como fue el caso del rescate bancario. Este poder de veto puede extenderse a cada uno de los programas gubernamentales, porque todos son sometidos en bloque a la ratificación de la Cámara de Diputados cada vez que se aprueba el presupuesto²³

La configuración actual de la Cámara de Diputados permite al menos las siguientes coaliciones de partidos ganadoras, pero el número de combinaciones es enorme.

Coaliciones	Reforma Constitucional	Ley Secundaria
PRI- PAN	SI	SI
PRI-PRD	SI	SI
PAN-PRD-PT	NO	SI
PRI-PT-PVEM	NO	SI

Durante 1999 de 118 votaciones la coalición más frecuente fue de todos los partidos, le sigue en segundo lugar la de PRI-PAN. Estas dos abarcan el 65% del total de

²³ Ma. Amparo Casar

las coaliciones formada, el otro 35% de las coaliciones se reparten entre 11 diversas combinaciones.²⁴

Pluralismo

En la actualidad la única manera de tener un trato exitoso con el Congreso es a través de un acercamiento plural. La Presidencia necesita construir sobre su propia base pero también necesita buscar y construir coaliciones multipartidistas.

En los ámbitos económico y político la coalición más frecuente de partidos es la del PRI-PAN (47.7% y 48.6% respectivamente); en las áreas de seguridad y justicia e iniciativas varias, la coalición más frecuente es, en cambio, la de todos los partidos (33.3% y 83.3% respectivamente).²⁵ Es ilustrativo ver una fotografía de la variedad y cantidad de coaliciones que se dieron en un solo año en México. María Amparo Casar nos los muestra gráficamente:

²⁴ Ma. Amparo Casar. P.11

²⁵ Casar . ."Legislatura sin Mayoría". 39

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados

Iniciativas en Materia Económica

Coalición	Frecuencia de coaliciones en los cuatro partidos	Porcentaje de coaliciones del total de las iniciativas económicas
PRI-PAN	18	47.37
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-I	14	36.84
PRI-PAN-PVEM	2	5.26
PRI-PAN-PVEM-IND	1	2.63
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	1	2.63
PRI-PRD-PVEM-IND-PT	2	5.26
TOTAL	38	100

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados

Iniciativas en Materia de Seguridad y Justicia

Coalición	Frecuencia de coaliciones en los cuatro períodos	Porcentaje de coaliciones del total de las iniciativas de seguridad
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-I	9	33.33
PRI-PAN-PVEM	6	22.22
PRI-PAN-PVEM-PT	3	11.11
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	7	25.93
PRI-PRD-PT	2	7.41
TOTAL	27	100

Coaliciones en las Votaciones de la Cámara de Diputados
Iniciativas en Materia Política

PRI-PAN	17	48.57
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-I	4	11.43
PRI-PAN-PRD	4	11.43
PRI-PAN-PVEM	1	2.68
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	1	2.68
PRI-PAN-PRD-IND	2	5.71
PRI-IND-PT	1	2.86
PAN-PRD-PVEM-IND-PT	5	14.28
TOTAL	35	100

Coaliciones en las votaciones de la Cámara de Diputados
Iniciativas Varias

Coalición	Frecuencia de las coaliciones en los cuatro períodos	Porcentaje de las coaliciones de total de iniciativas varias
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	15	83.32
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	1	5.56
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1	5.56
PRI-PAN-PRD-PVEM	1	5.56
TOTAL	18	100

El acercamiento plural no sólo ayuda en la formación de coaliciones, también es útil para acuerdos en agenda y los procedimientos sobre las iniciativas. Si no existe un

clima cordial entre las partes es muy difícil coordinar los esfuerzos de todos para llegar a acordar cuestiones tan sencillas como un calendario, un horario, un procedimiento administrativo. Hay muchas otras materias a tratar entre los poderes, además de la legislación. Desde las ratificaciones a posiciones en el Ejecutivo, la presentación de informes y la investigación de comités, hasta cuestiones ceremoniales donde se necesitan construir mayoría para su aprobación o manejo.

El tema de la pluralidad se complica con el de la disciplina partidista. "Los diputados y senadores del PRI empiezan a cuestionar ya abiertamente, la vieja cultura de la disciplina parlamentaria a rajatabla²⁶. Aunque aún mínimas, las rebeliones internas de los partidos se empiezan a dar en México, de allí que el enfoque plural no sólo tiene sentido entre partidos sino también al interior de los mismos.

Consulta

Otro de las estrategias clave para el éxito en las relaciones entre el Presidente y el Congreso es la de la consulta temprana y frecuente entre los poderes. Bajo el sistema que ha prevalecido en México, las consultas se hacían básicamente entre los miembros del partido gobernante, estas consultas eran regulares y el resultado era más predecible. Con la nueva conformación de las Cámaras, crece radicalmente el número de Diputados cuya jerarquía e ideología requiere de ser tomado en cuenta en esas consultas. Actualmente el Ejecutivo tiene que relacionarse con todos los partidos y también con los miembros de las diferentes Comisiones Legislativas. La consulta del Ejecutivo al Legislativo es esencial si se desea mantener relaciones armoniosas y efectivas entre los poderes.²⁷

²⁶ Alfonso Lujambio, "Adiós a la Excepcionalidad", Este País Febrero 2000: p.2.

²⁷ Robert E. Hunter et al. (Ed.). (2986) Making Government Work. Boulder, Colorado: Westview Press.p.244

Frente Común

Por otro lado, el Ejecutivo debe entender que la diversidad de corrientes e intereses que se cruzan en el Congreso dispersan su poder de acción, por ello es indispensable que el Ejecutivo presente un frente común, que garantice el liderazgo necesario que lleve a la aprobación de su programa. De ahí igualmente la necesidad de coordinar las prioridades legislativas de la agenda Presidencial. El Poder Ejecutivo en sus diferentes ámbitos, no siempre tiene la misma escala de prioridad en sus temas pero las prioridades Presidenciales siempre deben de estar por encima de las de todos los demás y ser comunicadas en forma efectiva.

Consensos

Bajo el nuevo ambiente político también se vuelve necesario que el Presidente acuda a las organizaciones de la sociedad civil para que lo ayuden a construir consensos. El Congreso sencillamente no sirve para educar a los electores en temas en donde realmente se requiere un consenso público. Las Asociaciones patronales y gremiales, los grupos de intelectuales, las organizaciones no gubernamentales, en fin, las diferentes agrupaciones de la sociedad civil, son importantes para construir consensos porque inducen al público a informarse, entender y exigir ciertas acciones de su gobierno. El Presidente debe convencer activamente a estos grupos para que ellos a su vez lo ayuden a convencer a los electores y estos a sus representantes en el Congreso.

Medios de Comunicación

Relacionado con el tema anterior se encuentra la importancia que han tomado los medios de comunicación para llegar directamente a todos los ciudadanos. Su uso y manejo se convierte en algo muy importante para todas las acciones del Presidente y, muy particularmente, para sus actividades de legislador. El Presidente tiene que poder definir con claridad, a través de los medios de comunicación, las bondades de sus

políticas para obtener el apoyo de los ciudadanos. Para movilizar al Congreso el Presidente tiene que llegar a los electores.

Estrategia Legislativa

Duberstein considera que el agente principal del éxito de la agenda legislativa del Presidente Reagan fue el establecimiento en la Casa Blanca del Grupo de Estrategia Legislativa (GSL). Éste grupo fue central en la promoción de las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo.

Encabezado por el Jefe de Asesores del Presidente, reunía a los principales funcionarios de la Casa Blanca cuando era necesario. Sus funciones eran varias: a) planeaba la estrategia; b) delineaba las prioridades del Presidente a principio de año para la siguiente sesión del Congreso; c) establecía las alternativas de estrategia y analizaba detenidamente todos los obstáculos y la manera de superarlos; d) decidía como debería de usarse la oficina de relaciones públicas y como debería conformarse el programa de medios de comunicación. (decidía, por ejemplo, si el Presidente iba a comunicar el punto de vista de la Administración a través de la televisión nacional o a través de varios mensajes públicos en otros medios; e) asignaba el tiempo del Presidente para ver a los Diputados y Senadores para votos específicos; f) determinaba si un Secretario de Estado debía involucrarse en determinado tema.

Lo importante de este grupo fue poner todos los recursos de la Administración en apoyo a lo que el Presidente quería y fue vital para unificar al Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo. Los mensajes fueron claros y la agenda nunca se disperso.

Además de las estrategias de las que nos habla Duberstein, la Administración de Reagan tuvo otros aciertos importantes. Tuvo una transición inicial suave y eficiente. La Oficina de Relaciones con el Congreso operó durante todo el tiempo de la transición. Tuvo tres funciones principales: proveer contacto continuo con el Congreso para el

presidente electo, agendar las reuniones de él con los miembros del Congreso y ayudarlo en la confirmación de su gabinete.²⁸

Esta oficina tuvo más que suerte. Al empezar temprano, reconocer las necesidades del Congreso y atenderlas efectivamente logró recoger la información que necesitaba y usar la influencia del Presidente sin ofender las sensibilidades del Congreso ni infringir en sus prerrogativas.

Los primeros meses de una administración es cuando se tienen que pagar las deudas de campaña, cuando las peticiones personales amenazan con sobrepasar a todos los ganadores, cuando parece que el Presidente tiene todas las barajas en la mano, cuando las inseguridades de los canales de comunicación y los patrones de influencia son mayores. Bajo estas circunstancias, las pequeñas atenciones se recuerdan.

Otro asunto que se consideró importante fue el tomar la decisión de reducir la agenda, entre menos iniciativas era más fácil la coordinación y se podía dedicar mayor tiempo a construir las mayorías. También aprovechó el período inicial para hacer las principales reformas sabiendo que el tiempo sólo trae desgaste. Todos los problemas están por delante. La Administración pierde la habilidad de controlar el calendario del Congreso, la coordinación entre las Secretarías se vuelve más importante. La construcción de coaliciones se dificulta, los recursos se diluyen. Empezar con el pie derecho hace toda la diferencia.

²⁸ Norman J. Ornstein, ed. President and Congress (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1982),p.50.

Propuesta para la Oficina de Asuntos Legislativos en México

Para concluir, la recomendación para formar una Oficina de Asuntos Legislativos en la Presidencia de la República como ya se dijo, no necesita de una gran reforma administrativa de la oficina del Presidente. La Oficina de Asuntos Legislativos sólo necesita un grupo pequeño de personal experimentado, comprometido y de alto nivel que funcione bajo un esquema informal y flexible.²⁹ Las recomendaciones para la creación de esta oficina son, en efecto, recomendaciones sobre relación del Presidente con el Congreso en general, bien sean estas con los miembros de su partido o con los de la oposición.

La oficina podría incluir 12 profesionales de un total de 27 miembros, debería organizar a su personal bajo la asignación de Senado y Cámara de Diputados y la sección de correspondencia. La coordinación dentro de la oficina debería ser informal y flexible. Realizaría reuniones cotidianas. Sólo se involucraría en asuntos que claramente fueran de interés presidencial.

En cuanto a la estructura concreta y sus funciones podemos resumirlo muy sencillamente. Se sugiere un director, un subdirector, un coordinador administrativo, asistentes del director y el subdirector, cuatro agentes para el Senado y seis para la Cámara de Diputados, cada uno con su asistente y dos personas especializadas en la correspondencia con el Congreso.

La organización de la Oficina de Asuntos Legislativos del Presidente, en línea paralela a la organización del Congreso, permite a los agentes del Presidente atender todos los bloques que puedan construir coaliciones ganadoras. Por su lado, la mayoría de las Secretarías que tienen personal de asuntos legislativos se organizan por materia y es lo correcto. La razón es porque el personal esta profundamente involucrado en el

²⁹ William J. Gribbin. (1989). President and the Congress: The Office of Legislative Affairs. In Charles L. Heatherling and Barton Yale Pines (Ed.). Mandate for Leadership III. Washington D.C.: The Heritage Foundation.p.39

diseño de políticas públicas y ellos no se ven sólo como personas que realizan cabildeo del Congreso sino también dentro de sus propios departamentos.

La verdadera fuerza de la Oficina de Asuntos Legislativos de la Presidencia dependerá, en cierta medida, de la relación con sus contrapartes en las Secretarías de Estado. Con una relación fuerte, de apoyo mutuo entre la Presidencia y las principales entidades, se puede lograr la fuerza necesaria para fortalecer las relaciones del Presidente con el Congreso.

Conviene llamar la atención al hecho que de no lograrse esta relación satisfactoriamente lo contrario también puede ser cierto. Las demás Oficinas de Asuntos Legislativos deben ver a la oficina de la Presidencia como una guía, un consejero, un apoyo frente a los opositores en el Congreso y de sus propias entidades. Los encargados de Oficinas de Asuntos Legislativos deberán contar dentro de la Oficina de la Presidencia con alguien que este de su parte, que les comunique la línea principal del Ejecutivo, que les asegure ayuda de alto nivel en las luchas políticas internas de sus propias entidades.

Por otro lado, el Director de la Oficina de Asuntos Legislativos de la Presidencia será el principal contacto del Presidente con el Congreso por lo que debe ser alguien conocido y respetado en el propio Congreso. Esta persona debe tener trato directo con el Presidente y ser el que le presente una estrategia legislativa y le plantee las decisiones difíciles que se deberán tomar. Debe ser, huelga decirlo, de su entera confianza.

Porque el trabajo del Director es más que tiempo completo, el Subdirector debe ser alguien con el suficiente peso para manejar los documentos internos, memoranda, revisión de discursos, documentos sobre alternativas de política que demandan respuesta rápida y decisiva. El Subdirector puede servir también como punto de contacto con las Oficinas de Asuntos Legislativos de las Secretarías y con el personal que formula las políticas dentro de la Presidencia. Deberá asistir a las reuniones de gabinete, y

representa a su oficina en todas las reuniones del trabajo y de estudio dentro de la Oficina de la Presidencia.

En suma, este es el grupo de apoyo que deberá representar los intereses del Presidente en el Congreso, en tanto mediador en las disputas entre el Presidente y los miembros del Congreso, le corresponde explicar los intereses del Congreso a la Presidencia y tratar de impulsar, de numerosas maneras, la agenda legislativa de la Presidencia en el Congreso.

En el futuro, las funciones legislativas del Presidente no se van a reducir sino por el contrario se incrementaran. Los asuntos de gran impacto requieren de acciones ejecutivas y por ello el Presidente deberá ejercer su liderazgo en el Congreso, para poder llevar a cabo cabalmente su programa de gobierno.

BIBLIOGRAFIA

Jon R. Bond and Richard Fleisher. (1990). The President in the Legislative Arena. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press.

Ulises Carrillo y Alfonso Lujambio. (2000). La Incertidumbre Constitucional. Revista Mexicana de Sociología. 2/98 239.

Ma. Amparo Casar. (2000). La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Política y Gobierno. 1er semestre.

Ma. Amparo Casar. (2000). El Score Legislativo. Nexos. Enero. 39

Kenneth E. Collier. (1997). Between the Branches, the White House Office of Legislative Affairs. Pittsburgh Press.

Eric L. Davis. (1979) Legislative Liaisons in the Carter Administration. Political Science Quarterly, 94 287-301

Eric L. Davis. (1983). Congressional Liaison: The people and the institutions. In Anthony King (Ed.), Both Ends of the Avenue, The Presidency, The Executive Branch and Congress in the 1980s. (pp.59-95). Washington and London: American Enterprise Institute.

Kenneth M Duberstein. (1986). Commentary: On Interest Groups and Lobbying. In Robert E. Hunter, Wayne L. Berman, and John F. Kennedy (Ed.), Making Government Work. (pp. 241-248). Boulder and London: Westview Press.

George C. Edwards III. (1980). Presidential Interest in Congress. San Francisco: W.H. Freeman and Company.

George C. Edwards III. (1989). At the Margins: President Leadership of Government

George C. Edwards III and Stephen J. Wayne. (1999). Presidential Leadership. New York, New York: Worth Publishers.

William J. Gribbin. (1989). The President and the Congress: The Office of Legislative Affairs. In Charles L Heatherling and Burton Yale Pines (Ed.) Mandate for Leadership III. Washington D.C.: The Heritage Foundation.

Abraham Holtzman. (1970). Legislative Liaison. Chicago: Rand McNally & Company.

Samuel Kernell. (1997). Going Public. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.

Alfonso Lujambio. (2000) Adios a la Excepcionalidad. Este Pais. 107 2.

John F. Manley. (1978). Presidential Power and the White House Lobbying. Political Science Quarterly. Vol.93 Number 2

Richard E. Neustadt. (1990). Presidential Power. New York, N.Y.: The Free Press.

James P. Pfiffner. (1996). Strategic Presidency. Lawrence, Texas: University Press of Kansas.

James P. Pfiffner. (1997). The Managerial Presidency. U.S.A.:Texas A&M University Press.

Joseph A. Pika. (1986). White House Boundry Roles: Marginal Men amidst the Palace Guards. Presidential Studies Quarterly 16, 700-715.

Robert J. Spitzer. (1993). President and Congress, Executive Hegemony at the Crossroads of American Government. Philadelphia: Temple University Press

James L. Sundquist, Ed (1995). Back to Gridlock. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Walter Earl Travis. (1967). Congress and the President, Readings in Executive-Legislative Relations. New York, N. Y.: Teachers College Press.

Stephen J. Wayne. (1978). The Legislative Presidency. New York, N.Y.: Harper& Row, Publishers.

Stephen J. Wayne. (1982). Congressional Liaison in the Reagan White House: A preliminary assessment of the first year. In Norman J. Ornstein (Ed.), President and Congress (pp.44-65). Washington and London: American Enterprise Institute.